

# BİYOLOJİK ÇEŞİTLİLİĞİN AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU ÇERÇEVESİNDE KORUNMASI

Ahmet M. GÜNEŞ\*

## I. Giriş

Yabani hayvan ve bitki türlerinin yok olması, uzun bir süredir en önemli çevre sorunlarından biri olarak kabul görmektedir. Bugün için dünya çapındaki kuş türlerinin tahminen onda biri, memeli hayvanların yaklaşık dörtte biri, bitki türlerinin ise takriben % 70'i yok olma tehdidi altındadır. Avrupa'da ise memeli hayvanların % 42'sinin, kuş türlerinin % 43'ünün, kelebeklerin % 45'inin ve sürüngenlerin % 45'inin yok olma tehlikesi ile karşı karşıya olduğu tespit edilmiştir.<sup>1</sup> Bu rakamlar, çevrenin en önemli unsurlarından olan fauna (hayvan türleri) ve floranın (bitki türleri) karşı karşıya olduğu tehlikenin gerçekte hangi boyutlarda olduğunu açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Dünyanın herhangi bir yerinde gerçekleşen bir tür kaybı, doğrudan bütün canlıların yaşamını etkileyebilecek sonuçlar doğurabilmektedir. Zira ekosistemlerde tüm türler birbirleri ile karşılıklı ve karmaşık ilişkiler içinde bulunmaktadır. Bir türün yok olması, bu tür ile bağlantılı olan diğer türleri de olumsuz yönde etkilemekte ve bu türlerin yok olmasına neden olabilmektedir. Doğada bulunan her bir canlı türünün bir işlevi olduğu düşünüldüğünde, bazı canlı türlerinin yok olmasının ekosistemin dengesinin bozulmasına neden olabileceğini belirtmek gerekir. Yeryüzündeki canlı varlıkların tür çeşitliliğinin yanı sıra, genetik çeşitliliği ve habitatların (doğal yaşam alanları) çeşitliliğini de ifade etmek için kullanılan biyolojik çeşitlilik, bu bakımdan doğal dengenin korun-

---

\* Dr., LL.M.(Münster)

<sup>1</sup> Karş. Gellermann, *Naturschutzrecht*, N. 1; The European Commission, Questions and answers about EU-biodiversity policy, MEMO/06/212, s. 1 vd.; Kloepfer, *Umweltrecht*, § 11, N. 2; Ayrıca bkz. <http://de.wikipedia.org/wiki/Biodiversit%C3%A4t>

masının en önemli koşullarından biridir. İnsanın sağlıklı bir çevrede yaşamını sürdürebilmesinin güvencesi olarak görülebilecek biyolojik çeşitliliğin devamının sağlanması, günümüzde doğa koruma politikalarının temel hedeflerinin başında gelmektedir.

Yeryüzündeki bazı türlerin yok olması, her ne kadar doğadaki evrim sürecinin bir sonucu olarak değerlendirilebilecekse de, biyolojik çeşitliliğin kaybının esas nedeni insanoğlunun giriştiği faaliyetlerdir.<sup>2</sup> Sanayileşme, küresel ısınma, doğal kaynaklardan ölçsüz faydalanma ve aşırı avlanma gibi durumları, hayvan ve bitki türlerinin devamlılığının tehlikeye düşmesinin sebepleri arasında zikretmek her ne kadar mümkün ise de, biyolojik çeşitliliğin kaybının en önemli nedeni, türlerin doğal yaşam alanlarının tahrip edilmesidir. Türlerin doğal yaşam alanlarının tahribi sonucunu doğuracak başlıca faktörler ise, endüstriyel gelişme, tarımsal faaliyetler ve kentleşmedir. Çeşitli bitki ve hayvan türlerinin varlıklarını sürdürmelerine yönelik tehditlerin giderilmemesi durumunda, yakın bir zamanda dünya çapındaki biyolojik çeşitliliğin benzeri görülmemiş bir seviyeye düşeceği, uzmanlar tarafından birçok defa dile getirilmiştir.<sup>3</sup>

Biyolojik çeşitliliğin karşı karşıya bulunduğu kaygı verici durum, biyolojik çeşitliliğin korunmasında hukukun devreye sokulmasına neden olmuştur. Bununla birlikte biyolojik çeşitliliğin kaybının küresel nitelikte bir çevre sorunu olarak ortaya çıkması, devletlerin ulusal hukuk sistemlerinde öngördüğü tedbirlerin bu alanda çoğu kez tek başına yeterli olamaması neticesini doğurmuş, bölgesel ve küresel bir işbirliği kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu yüzden, gerek Avrupa Birliği çapında gerekse de uluslararası alanda yabancı türlerin ve bu türlerin doğal yaşam alanlarının korunmasını amaçlayan birçok düzenlemeye rastlamak mümkündür.

Biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik olan uluslararası düzen-

<sup>2</sup> Karş. Kloepfer, *Umweltrecht*, § 11, N. 2; Jans/von der Heide, *Europäisches Umweltrecht*, s. 518 vd.; Kışlahoğlu/Berkes, *Ekoloji ve Çevre Bilimleri*, s. 291 vd.; Çakmak, *AÜHFD* 2008, C. 57, S. 1, s. 141 vd.; Güneş/Coşkun, *Çevre Hukuku*, s. 34; Turgut, *Çevre Politikası ve Hukuku*, s. 9 vd.; Demirayak, *Biyolojik Çeşitlilik-Doğa Koruma ve Sürdürülebilir Kalkınma*, s. 12 vd.

<sup>3</sup> Karş. Gellermann, *Naturschutzrecht*, N. 1; Kloepfer, *Umweltrecht*, § 11, N. 2 vd.; Demirayak, *Biyolojik Çeşitlilik-Doğa Koruma ve Sürdürülebilir Kalkınma*, s. 5.

lemelerin en önemlileri,<sup>4</sup> Ramsar Sözleşmesi (1971) (Özellikle Su Kuşları Yaşama Ortamı Olarak Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanlar Hakkında Sözleşme),<sup>5</sup> Washington Sözleşmesi (1973) (Nesli Tehlikede Olan Yabani Hayvan ve Bitki türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşme - CITES),<sup>6</sup> Bonn Sözleşmesi (1979) (Yaban Hayvanların Göçmen Türlerinin Korunmasına İlişkin Sözleşme - CMS),<sup>7</sup> Bern Sözleşmesi (1979) (Avrupa'nın Yaban Hayatı ve Yaşama Ortamlarını Koruma Sözleşmesi)<sup>8</sup> ve Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi'dir (1992) (CBD)<sup>9</sup>. Biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik olarak Avrupa Birliği bünyesinde vücuda getirilmiş hukuki düzenlemeler arasında öne çıkanlar ise, Nesli Tehlikede Olan Türler Tüzüğü,<sup>10</sup> Yabani Kuş Türlerinin Korun-

<sup>4</sup> Ayrıca bkz. Çakmak, *AÜHFD* 2008, C. 57, S. 1, s. 139 vd.; Kröger/Klauß, *Umweltrecht*, s. 290 vd.; Gellermann, *Naturschutzrecht*, N. 3 vd.; Kloepfer, *Umweltrecht*, § 11, N. 9 vd.; Madner, *Naturschutzrecht*, s. 952 vd.

<sup>5</sup> Temel gayesi, taraf ülkelerin kendi topraklarında bulunan uluslararası önemdeki sulak alanları belirleyip, bu sulak alanların korunmasını ve akılcı bir şekilde kullanılmasını sağlamak olan bu sözleşme, 17 Mayıs 1994 tarihli Resmi gazete'de yayınlanarak ülkemizde yürürlüğe girmiştir.

<sup>6</sup> Nesilleri tehlikede olan yabani hayvan ve bitki türlerinin ticaretini düzenleyen hükümler içeren bu sözleşme, 20 Haziran 1996 tarihli Resmi gazete'de yayınlanarak 22 Aralık 1996 tarihinde Türkiye'de yürürlüğe girmiştir.

<sup>7</sup> Türkiye bu sözleşmeye taraf olmamıştır. Bonn Sözleşmesi'nin temel hedefi, yok olma tehlikesi ile karşı karşıya olan türlerin yaşam alanlarını korumak ve eski haline getirmek, göç yolları açısından gerekli yerlerde uygun yaşama alanları ağının bakımını sağlamaktır.

<sup>8</sup> Bu sözleşme, 09.01.1984 tarih ve 84/7601 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanarak, 20.02.1984 tarih ve 18318 sayılı *Resmî Gazete*'de yayınlanmıştır. Bern Sözleşmesi, Avrupa Konseyine üye ve bu sözleşmeyi imzalayan diğer devletlerde flora ve faunayı ve bunların yaşama alanlarını korumayı ve ayrıca bu hususta devletlerarası işbirliğini sağlamayı amaçlamaktadır.

<sup>9</sup> Temel amacı, biyolojik ve genetik kaynakların korunmasının ve sürdürülebilir kullanımın sağlanması olan bu sözleşme, 27 Aralık 1996 tarihli *Resmî Gazete*'de yayınlanarak Türkiye'de yürürlüğe girmiştir.

<sup>10</sup> Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (ABI. EG Nr. L 61 s. 1 vom 3. 3. 1997, zuletzt geändert durch VO (EG) Nr. 2214/98 vom 16. 10. 1998, ABI. EG Nr. L 279 s. 3). Avrupa Topluluğu'nun 9 Aralık 1996 tarihinde kabul ettiği bu tüzük, bir taraftan Washington Sözleşmesi ile doğanın korunması konusunda getirilen yükümlülükleri hayata geçirmeyi, diğer taraftan ise nesli tehlikede olan hayvan ve bitki türlerinin ticaretine ilişkin Topluluk çapında geçerli olan kuralları daha sıkı hale getirmeyi amaçlamaktadır. Bu tüzük, maruz buldukları tehdit seviyesini dikkate alarak A, B, C ve D eklerinde çeşitli hayvan ve bitki türlerine yer vererek, bu türlerin Topluluk üyesi olmayan üçüncü ülkelerle yapılacak ticaretine ilişkin çeşitli sınırlayıcı hükümler öngörmektedir.

masına İlişkin Konsey Yönergesi<sup>11</sup> (kısaca: Yabani Kuşlar Yönergesi) ve Yabani Fauna ve Flora ile Habitatlarının Korunmasına İlişkin Konsey Yönergesi'dir<sup>12</sup> (kısaca: Fauna-Flora-Habitat Yönergesi veya FFH Yönergesi). Avrupa Birliği bu düzenlemelerin yanı sıra, Bern Sözleşmesi, Bonn Sözleşmesi ve Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi'ni imzalayarak bu sözleşmelere taraf olmuştur.

Bu çalışmamızda esas olarak biyolojik çeşitliliğin Avrupa Birliği çapında korunması konusu işlenecektir. Yabani Kuşlar Yönergesi ve FFH Yönergesi'nin öngördüğü hükümler bu nedenle, çalışmamızın merkezinde yer alacaktır. Yabani Kuşlar Yönergesi ve FFH Yönergesi'nin özellikle alan eksenli koruma hükümlerinin irdelenerek, biyolojik çeşitlilik için Avrupa Birliği hukukunda öngörülen korumanın içeriğinin detaylı bir şekilde ortaya konması, bu çalışmamızda ulaşmak istediğimiz temel amaçtır. Bu bağlamda, öncelikle Yabani Kuşlar Yönergesi ve FFH Yönergesi hakkında genel bilgilere yer verilip, bu yönergelerin temel nitelikleri belirlenmeye çalışılacaktır. Devamında, Natura 2000 ağının oluşturulma usulüne değinilip, bu ağa dâhil olacak alanlarda geçerli olacak koruma yükümlülüklerine teferuatlı bir şekilde yer verilecektir. Çalışmamızın sonunda ise, Türk çevre hukuku açısından bir değerlendirme yapılmaya çalışılacaktır.

## II. Avrupa Birliği Hukukunda Biyolojik Çeşitliliğin Düzenlenişi

### A. Genel Olarak

Nesli Tehlikede Olan Türler Tüzüğü, Yabani Kuşlar Yönergesi ve FFH Yönergesi'nin biyolojik çeşitliliğin Avrupa Birliği düzeyinde korunmasına ilişkin temel düzenlemeler olduğuna yukarıda değinilmiş idi. Ancak, Yabani Kuşlar Yönergesi ve FFH Yönergesi'nin Avrupa Birliği doğa koruma hukuku açısından ayrı bir öneme sahip olduğunu belirtmek gerekir. Zira bu iki düzenleme, biyolojik çeşitliliğin korunması amacıyla hazırlanmış Avrupa Birliği normlarının en kapsam-

<sup>11</sup> Richtlinie vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG) (ABl. L 103 vom 25.4.1979, S. 1).

<sup>12</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7).

lıları olup, Topluluğun doğa koruma hukukunun çekirdeğini teşkil etmektedir. Her iki yönerge de, biyolojik çeşitliliğin kaybının temel nedeninin türlerin doğal yaşam alanlarının tahribinin olduğu gerçeğinden hareket etmekte ve biyolojik çeşitliliğin korunması için öncelikle türlerin doğal yaşam alanlarının korunması gerektiği düşüncesini hayata geçirmeye çalışmaktadır. Topluluğun doğal mirasının korunmasını ve geliştirilmesini amaçlayan bu iki düzenleme, üye devletleri belli bazı sahaları koruma alanı olarak belirleyerek, bu alanlarda özel koruma hükümlerini uygulamakla mükellef kılmaktadır. Bu iki yönergenin alan eksenli koruma hükümlerinin yanı sıra, doğrudan doğruya türleri korumayı amaçlayan kurallar da içerdiği görülmektedir.

Avrupa Birliği doğa koruma politikasının hayata geçirilmesinde en önemli araç, Natura 2000 adıyla anılan Avrupa koruma alanları ağıdır. Natura 2000 koruma ağı, Yabani Kuşlar Yönergesi hükümlerine göre tasnif edilecek olan kuş koruma alanları ve FFH Yönergesi hükümleri uyarınca belirlenecek özel koruma alanlarından oluşmaktadır. Bu koruma ağı, yaşam alanlarının ve bu yaşam alanlarında bulunan hayvan ve bitki türlerinin uzun süreli muhafazasına önemli katkılar sağlamayı amaçlamaktadır.<sup>13</sup> Natura 2000 koruma ağı bu bağlamda, kapsadığı alanlarda bulunan fauna, flora ve habitatlar için öngördüğü özel koruma hükümleri ile biyolojik çeşitliliğin Avrupa Birliği düzeyinde kaybının önüne geçmeyi hedeflemektedir. Natura 2000 koruma ağı, türlerin doğal yaşam alanlarının layıkıyla korunmasının biyolojik çeşitliliğin kaybını engellemede en etkili yöntem olduğu düşüncesinin somut bir ifadesidir. Natura 2000 koruma ağının dayandığı bir diğer düşünce, ilgili alanların birbirinden kopuk ve izole bir şekilde koruma altına alınması ile biyolojik çeşitliliğin uzun süreli muhafazasının mümkün olmadığıdır.<sup>14</sup>

Yabani Kuşlar Yönergesi ve FFH Yönergesi, her ne kadar ortak bir hedef olarak biyolojik çeşitliliğin kaybının önlenmesine yönelmişlerse de, Topluluğun bu normları arasında bazı farklılıklar göze çarpmaktadır. Yabani Kuşlar Yönergesi, sadece yabani kuşların ve bu kuşların doğal yaşam alanlarının korunması amacını güderken, FFH Yönergesi bütüncül bir yaklaşımla hem yabani hayvan ve bitki türlerini hem de bu türlerin doğal yaşam alanlarını korumayı hedeflemektedir. Bi-

<sup>13</sup> Gellermann, *Natura 2000*, s. 14.

<sup>14</sup> Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 8; Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 18 vd.

yolojik çeşitliliğin korunması, muhafaza edilmesi ve eski haline getirilmesi, FFH Yönergesi'nin benimsediği temel yaklaşımdır. FFH Yönergesi bunun yanı sıra, Natura 2000 koruma ağının oluşturulmasına dair yükümlülüğe ilk defa yer vererek, Yabani Kuşlar Yönergesi ve FFH Yönergesi'ne göre belirlenmiş koruma alanlarının tek bir çatı altında toplanarak, bu alanların aynı koruma rejimine tabi olmasını sağlamıştır. Bu açıklamalar ışığında, FFH Yönergesi'nin Yabani Kuşlar Yönergesi'ni tamamlama ve bu yönerge ile hedeflenen amaçları daha ileri götürme gayesini güttüğünü söylemek yanlış olmayacaktır. FFH Yönergesi bu bağlamda, üye devletlerin sınırlarını aşacak bir şekilde işleyecek bir doğa koruma anlayışının oluşturulması yönündeki Topluluk çabalarının en ileri adımını temsil etmektedir.

Özellikle 90'lı yılların başından beri, çeşitli Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilmek istenen büyük çaptaki birçok tesisin veya ilgili ülke açısından büyük öneme sahip alt yapı projelerinin,<sup>15</sup> gerek Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD) gerekse de ulusal mahkemeler nezdinde, bu tesis ve projelerin FFH Yönergesi'nin veya Yabani Kuşlar Yönergesi'nin hükümlerine aykırılık teşkil ettiği gerekçesi ile engellenmesi, bu yönergelerin siyasi ve hukuki çevrelerde yoğun bir ilgi ile karşılaşmasına neden olmuştur.<sup>16</sup> Avrupa Birliği'ne üye birçok ülke, bu yönergeleri iç hukuka aktarma hususundaki yükümlülüklerini bugün için hala tam anlamıyla yerine getirememiş, bu nedenle Natura 2000 koruma ağının oluşturulma süreci hala tamamlanamamıştır. Üye devletlerin yönergeyi iç hukuka uyarlama yükümlülüklerini layıkıyla ifa etmemeleri ayrıca, üye devletlerin Topluluk hukukunu ihlal ettiği gerekçesi ile ATAD nezdinde açılan ihlal davalarının muhatabı olmasına neden olmuştur.<sup>17</sup> Bir üye devlete karşı bu yönergelerden kaynak-

<sup>15</sup> Hamburg'ta bulunan Airbus tesislerinin genişletilme projesi, Baltık Denizi otoban (Ostseeautobahn) projesi ve Dortmund-Ems Kanal projesi bu bağlamda zikredilebilecek örneklerdir.

<sup>16</sup> Karş. Gellermann, *Natura 2000*, s. 7 vd.; Kerkmann, *Natura 2000*, s. 1 vd.; Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 1 vd.

<sup>17</sup> Federal Almanya Cumhuriyeti, bu yönergelerden kaynaklanan yükümlülüklerini ihlal ettiği gerekçesi ile 2001 ve 2006 yıllarında ihlal davalarının muhatabı olmuştur. Bunun dışında, Yunanistan, Hollanda, Fransa, İtalya, İrlanda, Belçika, Luxemburg, Finlandiya, Portekiz ve Birleşik Krallık'ın da bu yönergeden doğan yükümlülüklerini yerine getirmedikleri iddiasıyla değişik zamanlarda ihlal davalarının muhatabı olduğu gözlemlenmektedir. Ayrıca karş. Mayer, *Die Wirkung von Vertragsverletzungsklagen auf die Umsetzung von Natura 2000*, s. 38 vd.



lanan yükümlülüklerini aksatmaları nedeniyle ikinci kez bir ihlal davasının açılması durumunda ise, ilgili devletin çok ciddi tutardaki bir para cezasının muhatabı olabileceğini belirtmek gerekir.

## B. Yabani Kuşlar Yönergesi

2 Nisan 1979 tarihinde kabul edilen Yabani Kuşlar Yönergesi, Topluluğun doğanın korunmasına yönelik ilk yönergesidir. Yabani Kuşlar Yönergesi, esas olarak Ramsar Sözleşmesi'nin hükümlerini Topluluk hukukuna aktarma amacıyla hazırlanmıştır. Bu yönerge, üye devletlerin Avrupa'daki toprakları üzerinde, yaban ortamda doğal olarak bulunan tüm kuşların, bunların yumurtalarının, yuvalarının ve yaşam alanlarının korunması, yönetimi ve kontrolüne ilişkin hükümler içermektedir. Yabani Kuşlar Yönergesi, giriş kısmı, on dokuz madde ve beş ekten oluşmaktadır. Yönerge'nin 1. maddesinde, yönergenin üye devletlerin Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın geçerli olduğu bölgelerinde yerleşik olan tüm yabani kuşların korunmasını amaçladığı ifade edilmiştir. Bu bakımdan yönerge, bir listede yer alan belli bazı kuş türlerini korumayı amaçlamayıp, öngördüğü alanlarda yerleşik olan tüm kuş türleri üzerinde uygulanma imkânına sahiptir.<sup>18</sup> Yönerge'nin 2. maddesinde ise, yönergenin uygulama kapsamına giren kuş türlerinin özellikle ekolojik, bilimsel ve kültürel gereklere uygun bir seviyede tutulması veya bu seviyeye getirilmesi için gerekli olan tüm tedbirlerin üye devletlerce alınması gerektiği belirtilmiştir. Bu tedbirlerin alınması sürecinde ayrıca, ekonomik ve dinlenme amaçlı gerekler de göz önünde bulundurulmalıdır. Yönerge'nin 3. maddesinin 1. fıkrasında ise üye devletler, 2. maddede zikredilen gereklerin de dikkate alınması suretiyle 1. madde kapsamına giren kuş türlerinin çeşitliliğini ve yaşam alanlarını yeterli bir derecede muhafaza etmek veya eski haline getirmekle mükellef kılınmıştır. 3. maddenin 2. fıkrasında ise, 1. fıkra kapsamında alınabilecek tedbirlerin hangileri olduğu belirtilmiştir. Koruma alanlarının oluşturulmasına, koruma alanları dâhilindeki ve haricindeki yaşam alanlarının bakımı ve ekolojik açıdan doğru yapılandırılmasına, tahrip edilmiş yaşam ortamlarının eski haline getirilmesine ve bu yaşam ortamlarının yeni baştan oluşturulmasına yönelik önlemler, burada sayılan tedbirlerdir. Yönerge'nin 4. maddesinin 1.

<sup>18</sup> Epiney, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, s. 333; Jans/von der Heide, *Europäisches Umweltrecht*, s. 519.

fıkrasında ise, Ek I'de geçen kuş türlerinin kendi yayılma alanlarında yaşamlarını sürdürebilmesi ve çoğalabilmeleri için yaşama alanları ile ilgili özel koruma tedbirlerine başvurulması gerektiği belirtilmiştir. 4. maddenin 1. fıkrasında ayrıca, Ek I'de sözü edilen kuş türlerinin muhafazasına yönelik olarak sayı ve kapladığı alan bakımından en elverişli olan sahalara üye devletler tarafından koruma alanı olarak açıklanması gerektiği belirtilmiştir. Bunun yanı sıra Yönerge'nin 4. maddesinin 2. fıkrası, Ek I'de anılmayan kuş türleri için de, özellikle bu türlerin üremesi ve kışı geçirmesi için koruma alanları oluşturulması gerektiğini ifade etmiştir. 4. maddenin 4. maddesinde ise üye devletler, koruma alanı olarak ilan edilmiş sahalarda kirliliğe veya yaşam alanlarının bozulmasına veya kuşlar üzerinde olumsuz bir etkinin doğmasına neden olabilecek eylemleri engellemek için gerekli olan tedbirleri almakla mükellef kılınmıştır.

Bu açıklamalar ışığında, Yabani Kuşlar Yönergesi'nin üye devletler için öngördüğü koruma yükümlülüklerinin 3. ve 4. maddelerde topladığı söylenebilir. Bununla birlikte vurgulamamız gereken bir husus, yönergenin 4. maddesinin 3. maddeye göre özel bir hüküm olduğudur. Bu nedenle, 4. maddenin uygulama alanı bulduğu durumlarda 3. maddede öngörülmüş olan tedbirlere başvurulmamalıdır.<sup>19</sup> Ayrıca gerek 3. maddede gerekse de 4. maddede öngörülen koruma yükümlülükleri mutlak olduğunu belirtmek gerekir. Yani bu yükümlülükler, herhangi bir kuş türünün maruz kaldığı somut bir tehdidin bulunduğu seviyeden bağımsız olarak yerine getirilmelidir.<sup>20</sup>

Yabani Kuşlar Yönergesi'nin 4. maddesinin 4. fıkrasında öngörülen koruma hükümlerinin uygulanacağı alanların nasıl belirleneceği konusunda, aynı maddenin 1. fıkrasında üye devletlerin kuşların korunması için büyüklük ve sayı bakımından en elverişli sahaları koruma alanı olarak açıklanması gerektiği ifade edilmiştir. Bu hükmün düzenleniş biçimi göz önünde bulundurulduğunda, üye devletlere bu süreçte genel olarak bir takdir yetkisinin tanıdığı söylenebilir.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Epiney, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, s. 334.

<sup>20</sup> Karş. Epiney, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, s. 334; Jans/von der Heide, *Europäisches Umweltrecht*, s. 519 vd.

<sup>21</sup> Gellermann, *Natura 2000*, s. 21 vd.; Kerkmann, *Natura 2000*, s. 48 vd.; Gellermann, *NVwZ 2001*, s. 501; Epiney, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, s. 334 vd.; Gellermann, *Naturschutzrecht*, N. 71.



Bu takdir yetkisi ise, yönerge tarafından oldukça daraltılmıştır. Zira ilgili kuşların yaşamlarını sürdürebilmesi ve üremelerinin güvence altına alınması, 4. maddenin 1. fıkrasında bu alanların belirlenmesi aşamasında belirleyici faktör olarak öne çıkmaktadır. Koruma alanlarının belirlenmesi sürecinde, 4. maddenin 2. ve 3. fıkralarında anılan etmenlerin de göz önünde bulundurulması zorunludur. Yönerge'nin 2. maddesinde belirtilen ekolojik, bilimsel, kültürel, ekonomik veya dinlenme amaçlı gereklerin ise, bu aşamada dikkate alınması mümkün değildir. ATAD, koruma alanlarının belirlenmesi aşamasında sadece üstün ve zorlayıcı kamusal menfaatlere dayanan gereklerin dikkate alınabileceğini belirtmiştir.<sup>22</sup> FFH Yönergesi, koruma alanlarının belirlenmesi konusunda üç aşamalı ve Komisyonun da aktif olarak katıldığı bir süreç öngörürken; Yabani Kuşlar Yönergesi, Komisyonun devre dışı kaldığı daha basit bir prosedür içermektedir. Buna göre, üye devletler 4. maddenin 1. fıkrası çerçevesinde tek başlarına tasnif edeceği alanları "kuş koruma alanı" olarak ilan edip, 4. maddenin 3. fıkrası uyarınca sadece gerekli bilgileri Komisyona bildirecektir. Yönerge'nin 4. maddesinin 4. fıkrasında öngörülen koruma hükümleri ise, ilgili sahanın kuş koruma alanı olarak ilgili devlet tarafından açıklanması veya ilanı ile etkili olacaktır. İleride belirteceğimiz gibi, FFH Yönergesi'nin 7. maddesi gereği, Haziran 1994'ten itibaren FFHH Yönergesi'nin 6. maddesinin 2-4. fıkralarında öngörülen koruma hükümleri Yabani Kuşlar Yönergesi'nin 4. maddesinin 4. fıkrasında yer alan düzenlemenin yerine geçecektir. Ancak Yabani Kuşlar Yönergesi'nin 4. maddesinin 4. fıkrasında öngörülen koruma düzeyinin, FFH Yönergesi'nin 6. maddesinde öngörülen korumaya göre daha sıkı olduğunu belirtmekte fayda vardır. Çünkü FFH Yönergesi'nin 6. maddesinden farklı olarak Yabani Kuşlar Yönergesi'nin 4. maddesinin 4. fıkrası, ilgili alan üzerinde olumsuz etkiler doğurabilecek faaliyetlerin istisnai olarak onanması mümkün kılmamaktadır.

Yabani Kuşlar Yönergesi, kuş türlerinin alan eksenli korunması dışında da türlerin doğrudan korunmasına yönelik hükümlere de yer vermiştir. Bu düzenlemeler daha ziyade, kuş türlerinin avlanmasını ve ticaretini sınırlayıcı kurallar içermektedir. Yönergenin 5. maddesi bu bağlamda, yönergenin uygulama alanına giren kuş türlerinin kas-

<sup>22</sup> EuGH, Rs. C-355/90 (Komisyon/İspanya), Slg. 1993, I- s. 4221. Ayrıca karşı. Gellermann, *Natura 2000*, s. 30 vd.; Gellermann, NVwZ 2001, s. 501.

ti öldürülmesi ve yakalanması, yuvalarının yerinin değiştirilmesi veya yumurtalara ve yuvalara kasti olarak zarar verilmesi, beslenme, büyüme süresince bilinçli bir şekilde rahatsız edilmesi ve avlanması ve yakalanması yasak olan kuş türlerinin alıkonması gibi eylemleri yasaklamıştır. 6. maddesinin 1. fıkrasında aynı şekilde, yönerge kapsamına giren kuşların ölü veya canlı ticaretini ve bu kuşların herhangi bir parçası veya bu kuşlardan elde edilen ürünlerin naklini ve satış amacıyla alıkonulmasını yasaklanmıştır. Yönerge, eklerinde yer alan farklı türleri esas alarak bu genel yasaklama hükümlerinin istisnalarına da yer vermiştir. EK III'te yer alan türlerin satışı ve Ek II'de belirtilen türlerin avlanması belli bazı şartlar ve kısıtlamalar altında 6. maddenin 2-4. fıkraları ve 7. madde çerçevesinde mümkündür. Bunun dışında Yabani Kuşlar Yönergesi'nin 9. maddesi ise, üye devletlere belli bazı şart mevcut olduğunda yönergenin kuşların avlanması ve ticaretini sınırlayan hükümlerinden sapan düzenlemeler yapma imkânı tanımıştır.<sup>23</sup> Bunun için, alternatif bir çözümün yokluğu ve kamu sağlığı ve güvenliği, hava güvenliği, hayvan ve bitki türlerinin korunması veya ekinler, orman, balıkçılık ve suya yönelmiş ciddi bir zararın önlenmesi gibi 9. maddenin 1. fıkrasında belirtilen bir sebebin varlığı gerekir. Ayrıca üye devletlerin, ilgili düzenlemeleri ile öngöreceklere istisnaların kapsamını mümkün olduğunca sınırlı tutmaları gerekir. Son olarak üye devletlerin, 9. maddenin 2. fıkrasında dile getirilen şekli şartları yerine getirerek, Komisyon tarafından yapılacak denetimleri kolaylaştırması gerekir.<sup>24</sup> Kuş türlerinin avlanması ve ticaretini istisnai olarak mümkün kılan bu koşulların çok sıkı yorumlanarak, 9. maddenin kapsamının mümkün olduğunca dar tutulması gerekir.

### C. FFH Yönergesi

21 Mayıs 1992 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen FFH Yönergesi'nin temel amacı, yabani hayvan ve bitki türlerini ve bu türlerin doğal yaşam alanlarını korumaktır. FFH Yönergesi, esas olarak Bern Sözleşmesi'nin hükümlerini Topluluk hukukuna aktarma gayesi ile hazırlanmıştır. FFH Yönergesi ayrıca, Yabani Kuşlar

<sup>23</sup> Karş. Jans/von der Heide, *Europäisches Umweltrecht*, s. 526 vd.; Epiney, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, s. 337 vd.; Stier, DVBl 2009, s. 7 vd.

<sup>24</sup> Epiney, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, s. 338 vd.; Jans/von der Heide, *Europäisches Umweltrecht*, s. 526 vd.; Gellermann, *Naturschutzrecht*, N. 104 vd.

Yönergesi'ni tamamlama ve bu yönergenin içerdiği hedefleri daha ileri götürmeyi amaçlamaktadır. FFH Yönergesi'nin Avrupa doğa koruma politikasına kattığı en önemli yenilik ise, Natura 2000 koruma ağıdır. Avrupa habitat koruma ağı Natura 2000, Topluluğun doğa koruma politikasında yeni bir paradigmayı temsil etmekte olup, FFH Yönergesi'nde öngörülen hedefleri hayata geçirmeyi amaçlamaktadır. FFH Yönergesi bu bağlamda, belli sahaların koruma alanı olarak belirlenip, bunların Natura 2000 ağı kapsamına alınarak, bu alanlarda özel koruma hükümlerinin uygulanmasını öngörmektedir. Bu nedenle FFH Yönergesi'nin, biyolojik çeşitliliğin korunmasında esas olarak alan eksenli bir koruma anlayışını benimsediğinden söz edilebilir. Ancak FFH Yönergesi'nde alan eksenli koruma yükümlülüklerinin yanı sıra, türlerin doğrudan korunmasına ilişkin hükümlere de yer verildiği unutulmamalıdır.

Avrupa doğa koruma hukukunun en önemli normu olan FFH Yönergesi, giriş kısmı, yirmi dört madde ve altı ekten oluşmaktadır. Bu yönergeyi içeriği açısından beş bölüme ayırmak mümkündür. Yönergenin ilk bölümünde (giriş kısmı ve m. 1-3), yönergenin amaçlarına ve bazı tanımlamalara yer verilmiştir. İkinci bölüm (m. 4-11), koruma alanlarının belirlenmesi ve habitatların korunmasına ilişkin ayrıntılı hükümlere ayrılmıştır. Üçüncü bir bölümde (m. 12-16), türlerin doğrudan korunması ile ilgili özel hükümlere değinilmiştir. Dördüncü bölümde (m. 17-24) ise, yönerge hükümlerinin iç hukuka aktarılma süreleri ve Komisyonun bilgilendirilmesi gibi yönergenin yürütülmesi ile ilgili bazı hususlar yer almaktadır. Son olarak yönergenin eklerinde, bir alanın özel koruma alanı olarak belirlenmesini gerektirecek canlı türleri ve bu türlerin doğal yaşam alanlarına (Ek I, II), bir sahanın Topluluk açısından önemli olduğunun tespitinde faydalanılacak kriterlere (Ek III), türlerin doğrudan korunması ile ilgili kuralların uygulanacağı hayvan ve bitki türlerine (Ek IV, V), türlerin yakalanması, öldürülmesi ve taşınmasına ilişkin yasak yöntemlere (Ek VI) yer verilmiştir.

### III. Natura 2000 Ağının Oluşturulma Prosedürü

#### A. Genel Olarak

FFH Yönergesi'nin 4. maddesinde, Natura 2000 koruma ağının oluşturulması için üç aşamalı bir süreç öngörülmektedir. İlk aşamada, üye devletler FFH Yönergesi'nin 4. maddesinin 1. fıkrası uyarınca

ve Ek III'te (Evre 1) yer alan kriterler vasıtasıyla ulusal bir alan listesi derleyip, bu listeyi Avrupa Komisyonu'na sunmakla yükümlüdür. Bu ilk aşamanın yönergenin resmi ilanından itibaren üç sene içinde, yani 05.06.1995 tarihine kadar gerçekleşmesi gerekli idi. Bu aşamayı takip eden ikinci safha ise, Topluluk açısından önemi haiz alanları kapsayan listenin taslağının hazırlanması amacını gütmektedir. Bu taslak, yönergenin 4. maddesinin 2. maddesi uyarınca Komisyon tarafından ilgili üye devletin muvafakati alınarak Ek III'te (Evre 2) yer alan kriterler vasıtasıyla hazırlanır. Daha sonra bu taslak, Komisyon tarafından nihai liste olarak devletlere karar şeklinde iletilmelidir. Yönerge'nin 4. maddesinin 3. fıkrası uyarınca, bu aşamanın yönergenin resmi ilanından itibaren altı yıl içinde, yani 05.06.1998 tarihine kadar vuku bulması gerekli idi. Son olarak üçüncü aşamada üye devletler, nihai listede geçen alanları Yönerge'nin 4. maddesinin 4. fıkrası uyarınca mümkün olduğunca en kısa zamanda, fakat en geç altı yıl içinde ilan etmelidir. Burada öngörülen süre ise, 05.06.2004 tarihinde sona ermiştir.

## B. Ulusal Listenin Üye devletlerce Hazırlanması

Natura 2000 ağının oluşturulmasının ilk safhası, ulusal bir alan listesinin üye devletlerce hazırlanıp, bu listenin Avrupa Komisyonu'na iletilmesiyle vuku bulur. Üye devletlerce oluşturulacak ulusal liste, Natura 2000 ağının oluşturulma sürecinin ikinci safhasında Komisyon tarafından hazırlanacak olan listenin dayanağını oluşturmaktadır. Zira Topluluk açısından önemli alanlar, üye devletlerce önerilen bu alanlar arasından seçilerek Natura 2000 ağına dâhil edilmektedir. Ulusal listenin hazırlanma safhası yönergenin 4. maddesinin 1. fıkrasında düzenlenmiştir. Bu düzenleme üye devletleri, Ek I'de sayılan doğal habitatların veya Ek II'de geçen türlerin bulunduğu alanları kapsayan bir alan listesini, Ek III'te (Evre 1) yer alan kriterler ve ilgili bilimsel verileri dikkate alarak hazırlamakla mükellef kılmıştır. Bu bakımdan ulusal listenin hazırlanmasında, Ek I ve Ek II'de sayılan doğal habitatların ve türlerin mevcudiyeti, Ek III'te yer alan kriterler ve ilgili bilimsel veriler belirleyici olmaktadır. İlgili alanda bulunan doğal habitatların temsil derecesi, yapı ve fonksiyonlarının koruma derecesi ve restorasyon olasılığı, alanda bulunan tür popülasyonlarının yoğunluğu ve büyüklüğünün, türün ülke düzeyindeki popülasyon büyüklüğüne oranı ve tür için önemli habitatın özelliklerinin koruma derecesi ve restorasyon olasılığı, Ek III'te yer verilen kriterlerden bazılarıdır. Ek

III'te yer alan kriterler, bütünüyle ekosentrik nitelikte olup, üye devletler için bağlayıcıdır.<sup>25</sup> Bu nedenle, ulusal listelerin hazırlanmasında bu kriterler dışındaki ölçütlere başvurulması imkânı bulunmamaktadır. Nitekim ATAD da, ulusal listelerin oluşturulma sürecinde üye devletlerin kültürel, ekonomik veya toplumsal gerekleri dikkate almasının mümkün olmadığını dile getirmiştir.<sup>26</sup>

### C. Komisyon Tarafından Topluluk Listesinin Hazırlanması

Natura 2000 ağının oluşturulma sürecinin ikinci adımı olan Topluluk listesinin hazırlanması, ulusal alan listesinin komisyona sunulmasından hemen sonra vuku bulur. Yönergenin 4. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmiş olan bu aşama, kendi içinde iki kısımdan oluşmaktadır. İlk Komisyon, üye devletlerin muvafakatini alarak üye devletlerin hazırlamış olduğu ulusal listeleri esas alarak Topluluk için önemli alanların listesinin bir taslağını hazırlar. Geçici liste olarak da adlandırılan bu taslak sonrasında, görüşünün alınması amacıyla Habitat Kurulu'nun onayına sunulur ve nihayetinde Komisyon tarafından kesin liste olarak kabul edilir. Ulusal listelerin üye devletlerce hazırlanması aşamasında birçok alan listelerde yer bulma imkânına sahip iken, Komisyon tarafından Topluluk listesinin hazırlanması sürecinde, ulusal listeye giren alanlardan sadece Topluluk bakımından önemi haiz alanlar dikkate alınmaktadır. Natura 2000 koruma ağına dâhil edilmesi gereken alanları kesin olarak belirleme gayesini güden Topluluk listesinin belirlenmesi aşaması, bu bakımdan bir filtre işlevi görmektedir.

Topluluk açısından önemli olan alanları kapsayan nihai listenin belirlenmesinden önce, bu tarz bir listesinin bir taslağının üye devletlerin de olurunun alınarak hazırlanması gerektiğine yukarıda değinmiştik. Geçici Komisyon listesinin hazırlanması sürecinde faydalanılması gereken kriterlere Ek III'te (Evre 2) yer verilmiştir. Ek III (Evre 2), bu tarz bir taslağın hazırlanması sürecinde, üye devletler tarafından listelenen öncelikli alanlar (*prioritäre Gebiete*) ve öncelikli olmayan alanlar (*nichtprioritäre Gebiete*) arasında bir ayırımın yapılmasını öngör-

<sup>25</sup> Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 14; Berner, *Der Habitatschutz*, s. 67; Rödiger-Vorwerk, *Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 25 vd.

<sup>26</sup> EuGH, DVBl. 2000, s. 1841 vd. Ayrıca karşı. Gellermann, *Natura 2000*, s. 53 vd.; Kerkmann, *Natura 2000*, s. 48 vd.; Wolf, *ZUR 2005*, s. 449 vd.

mehtir. Öncelikli habitatlar veya türler, nesilleri doğrudan yok olma tehlikesi ile karşı karşıya olduğundan, bunların korunması konusunda Topluluğa özel bir sorumluluk yüklenmiş olan habitat ve türlerdir. Bu tarz habitat ve türler, yönergenin Ek I ve II'inde küçük bir yıldız ile (\*) işaretlenmiştir. Ulusal listede yer alan öncelikli alanlar, Komisyonun herhangi değerlendirmesi veya takdir yetkisi olmaksızın otomatikman liste taslağına eklenir. Öncelikli nitelikte olmayan diğer alanların taslak listeye alınmasında ise, Ek III'te (Evre 2) yer verilen kriterler belirleyici olacaktır. Söz konusu alana üye devletçe ulusal bazda biçilen nispi değer, alanın büyüklüğü, alanda bulunan doğal habitatların ve türlerin sayısı ve alanın Natura 2000 koruma ağı açısından taşıdığı önem Ek III'te (Evre 2) yer verilen kriterlerden bazılarıdır. Burada sayılan kriterler bağlayıcı nitelikte olup, sınırlı sayı prensibine tabidir.<sup>27</sup> Geçici Topluluk listesinin hazırlanması sürecinde zorunluluk arz eden bir diğer durum, ilgili üye devletin muvafakatının alınmasıdır. Bu muvafakatın alınması, üye devletin ulusal listede yer verilmiş alanların değerinin belirlenmesi sürecine katılması suretiyle gerçekleşir.

Üye devletin muvafakatının alınarak hazırlanan geçici liste, yönergenin 21. maddesinde öngörülen usule tabi tutularak nihai Komisyon listesine dönüşerek son şeklini alacaktır. Bu bağlamda geçici listede öncelikle, Habitat Kurulu'nun onayına sunulacaktır. Yönerge'nin 20. maddesi, Habitat Kurulu'nun üye devletlerin Avrupa Komisyonu temsilcilerinden oluşacağını ve nitelikli çoğunlukla karar vereceğinden bahsetmektedir. Geçici listenin Habitat Kurulu tarafından onaylanması durumunda, Komisyon, Yönerge'nin 21. maddesi uyarınca vereceği bir karar ile kesin listeyi açıklayacaktır. Habitat Kurulu'nun geçici listeyi reddetmesi durumunda ise, Komisyon geçici listeyi Avrupa Konseyi'ne sunabilir. Konseyin nitelikli çoğunlukla vereceği bir karar da, komisyon listesinin kesinleşmesi sonucunu doğuracaktır. Yönerge'nin 4. maddesinin 5. fıkrasında söz edilen önemli bir husus da, yönergenin 6. maddesinin 2-4. fıkralarında öngörülen yükümlülüklerin ilgili alanın Komisyonun kesin listesine alınması ile geçerli olmaya başladığıdır.

<sup>27</sup> Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 53; Wirths, *Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht*, s. 51; Gellermann, *Natura 2000*, s. 58.



### D. Koruma Alanlarının Üye Devletlerce İlan Edilmesi

Nihai Komisyon, listesinin hazırlanması, üye devletlerin yönergenin 4. maddesinin 4. fıkrası uyarınca bu listelerde geçen alanları özel koruma alanı olarak ilan etme mükellefiyetini doğurmaktadır. Komisyonun kesin listesinde geçen alanların üye devletlerce özel koruma alanı olarak ilan edilmesi, Natura 2000 ağının oluşturulması için öngörülen prosedürün son aşamasıdır. Yönerge'nin 4. maddesinin 4. fıkrası, özel koruma alanlarının ilanının mümkün merteye en kısa zamanda, fakat en geç kesin listenin üye devletlere bildirilmesinden itibaren altı yıl içinde gerçekleştirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Özel koruma alanlarının ilanının nasıl gerçekleştirilmesi gerektiğine dair hususlara ise, yönergenin bu hükmünde yer verilmemiştir. YönergeWnin özel koruma alanlarının ilanı açısından belli bir koruma kategorisini zorunlu kılmaması, üye devletlerin burada tümünden serbest olduğu anlamına gelmemektedir. Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın yönergeyi tanımlayan 249. maddesinin 3. fıkrasına bakıldığında, yönergelerin sadece yönergede öngörülen hedef bakımından bağlayıcı olduğu, bu hedeflere ulaşma biçim ve yönteminin ise üye devletlere bırakılmış olduğu görülür. Ancak yönergelerin iç hukuka aktarılması sürecinde üye devletler, yönergede öngörülen hedefleri en etkili biçimde hayata geçirecek araç ve uygulama yöntemlerine öncelik vermek zorundadır.<sup>28</sup> Üye devletler ayrıca, yönergeyi iç hukuka aktarırken hukuki açıklık ve hukuki güvenlik prensiplerini de sıkı bir şekilde gözetlemelidir. Bu açıklamalar ışığında varacağımız sonuç, üye devletin özel koruma alanları için öngöreceği koruma statüsünün yönergede belirlenen koruma seviyesine denk olacağı durumlarda iç hukuka aktarım açısından bir problem yaşanmayacağıdır. Üye devletler özel koruma alanlarının ilanı için bu bakımdan, yeni koruma kategorileri oluşturacakları gibi, iç hukuklarında mevcut olan milli park veya tabiat parkı gibi koruma kategorilerine de başvurabilirler.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> EuGH, 26.02.1976- Rs. 52/75. Ayrıca karş. Berg, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, s. 82; Callies/Ruffert, *EG-Vertrag*, Art. 249, N. 46.

<sup>29</sup> Fisahn/Cremer, *NuR* 1997, s. 269; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 71; Wirths, *Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht*, s. 162; Sobotta, *ZUR* 2006, s. 353 vd.

#### IV. Natura 2000 Alanlarında Geçerli Olacak Koruma Rejimi

##### A. Genel olarak

Özel koruma alanlarının üye devletlerce ilanı, her ne kadar Natura 2000 koruma ağının oluşturulma sürecinin son halkasını teşkil etse de, FFH yönergesinde öngörülen belli bazı türleri ve bu türlerin yaşam alanlarını koruma gayesi, ancak özel koruma alanlarına yönelik bazı yükümlülüklerin gerçekleştirilmesi ile hayata geçirilebilir. Bu bağlamda akla gelebilecek ilk soru, özel koruma alanlarında nasıl bir korumanın öngörüldüğüdür. Bu sorunun cevabı, yönergenin 6. maddesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Yönergenin koruma rejiminin yer aldığı 6. madde, yönergenin en önemli maddelerinden biri olup, üçlü bir koruma mekanizması öngörmektedir. 6. maddenin 1. fıkrası özel koruma alanları için gerekli muhafaza tedbirlerinin yürütülmesini öngörürken, 2. fıkra genel bir kirletme yasağı içermekte, maddenin 3. fıkrasında ise plan ve projeler için bir uyumluluk denetimine yer verilmiştir.

Biyolojik çeşitliliğin korunmasını amaçlayan FFH Yönergesi, 6. maddesinde önleyici bir yaklaşımı benimsemiştir.<sup>30</sup> Korumak tedavi etmekten iyidir şeklinde özetlenebilecek düşünceye dayanan bu yaklaşım, çevresel öğeler üzerinde olumsuz sonuçlar doğurabilecek faaliyetlerin olabilecek en erken aşamada engellenmesini hedeflemektedir. 6. madde bu bağlamda öncelikle, çevresel problemlerin henüz ortaya çıkmadan evvel engellenmesini hedeflemektedir. Yönergenin 6. maddesi bunun haricinde, geniş anlamıyla bir çevre koruma anlayışını benimsemiştir. Buna göre, yönergede öngörülen hedeflere tehdit oluşturduğu sürece kirlilik kaynağının korunan alan içinde veya dışında olmasının bir ehemmiyeti yoktur.<sup>31</sup> Burada değinilmesi gerekli son bir husus, FFH Yönergesi'nin 7. maddesi uyarınca, Yabani Kuşlar Yönergesi'nin hükümleri çerçevesinde ilan edilmiş olan kuş koruma bölgeleri için de FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin 2-4. fıkralarının uygulama alanı bulacağıdır. Bu çerçevede kuş koruma alanı olarak tanınan sahalarda Yabani Kuşlar Yönergesi'nin 4. maddesinin 4. fıkrası

<sup>30</sup> Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 87 vd.; Wirths, *Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht*, s. 176; Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 32; Gellermann, *Natura 2000*, s. 70.

<sup>31</sup> Karş. Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 37 vd.; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 95.

sında öngörülen koruma rejimi yerine FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin 2-4. fıkralarında öngörülen koruma hükümleri geçerli olacaktır.

### B. Muhafaza Tedbirleri

FFH Yönergesi'nde öngörülen koruma rejiminin ilk unsuru 6. maddenin 1. fıkrasında yer alan muhafaza tedbirleri (Erhaltungsmaßnahmen) oluşturmaktadır. Bu düzenlemeye göre üye devletler, gerektiği takdirde özel koruma alanları için hususi olarak tasarlanmış olan veya başka kalkınma planlarına entegre edilmiş olan elverişli idari planlar ve alanlarda mevcut olan Ek I'deki habitat tiplerinin ve Ek II'deki canlı türlerinin ekolojik ihtiyaçlarını karşılayacak elverişli kanuni, idari veya akdi önlemler içeren gerekli muhafaza tedbirlerini almak zorundadır. Bu düzenleme böylelikle, üye devletlerce Natura 2000 ağına dâhil olan tüm özel koruma alanları ve Ek I'deki habitat tipleri ve Ek II'deki canlı türleri için genel bir muhafaza sisteminin oluşturulmasını emretmektedir. Bu muhafaza sistemi ise, geniş kapsamlı bir alan yönetimini gerektirmektedir.

6. maddenin 1. fıkrasında geçen muhafaza tedbirlerinin içeriğinin aydınlatılması bakımından, FFH Yönergesi'nin benimsediği muhafaza kavramı ve muhafaza yaklaşımının somutlaştırılması faydalı olacaktır. Yönerge'nin 1. maddesinin 1. fıkrasının a) bendinde muhafaza tedbirlerinin, doğal yaşam alanlarının ve yabani hayvan ve bitki türleri popülasyonlarının, elverişli bir statüde muhafazası veya restorasyonu için gerekli tüm önlemleri kapsadığı belirtilmiştir. Muhafaza tedbirlerinin amacı bu bakımdan, elverişli bir statünün muhafazası veya restorasyonudur. Bu tarz elverişli bir statünün hangi hallerde mevcut olduğuna ise, 1. maddenin 1. fıkrasının e) bendinde değinilmiştir. İlgili habitatın doğal dağılımının ve o dağılım içinde kapladığı alanın istikrarlı olması veya artması ve bu habitatların uzun vadede var olmaya devam etmeleri için gerekli olan belirli yapı ve işlevlerin mevcudiyeti ve öngörülebilir gelecekte var olmaya devam etmesinin muhtemel olması gibi hallerde, ilgili habitatın koruma statüsünün elverişli olduğu söylenebilecektir.

Muhafaza tedbirlerinin hem muhafaza hem de restorasyona yönelik olması, bu tedbirlerin ilgili özel koruma alanının mevcut durumunun sadece korunmasının değil, aynı zamanda geliştirilmesini de

içeren önlemleri gerektirdiği anlamına gelir.<sup>32</sup> FFH Yönergesi'nde yer alan tanımlamalar gereği muhafaza tedbirleri, hem koruma amaçlı önlemleri hem de bakım amaçlı önlemleri kapsamaktadır. Bunun haricinde muhafaza tedbirlerine, ilgili alana yönelmiş gerek insan kaynaklı gerekse de insan kaynaklı olmayan diğer zararlı etkilerin söz konusu olduğu durumlarda başvurulabilecektir.<sup>33</sup>

Muhafaza tedbirleri 6. maddenin diğer hükümlerinden ayrı olarak, ilgili sahanın üye devletçe özel koruma alanı olarak ilan edilmesiyle uygulama alanı bulur. Muhafaza tedbirlerinin içeriğinin tespitinde ise, ilgili alanın içinde bulunduğu somut koşullar belirleyici olmaktadır. Bu bakımdan, hangi muhafaza tedbirlerinin hangi alanlar için uygulanması gerektiği konusunda genel bir saptama yapmak mümkün değildir. Muhafaza tedbirleri, korunan habitat veya türlere göre ve de ilgili alanın içinde bulunduğu durum dikkate alınarak farklı görünüm alabilmektedir.<sup>34</sup> Muhafaza tedbirlerinin içeriğinin belirlenmesi konusunda bu nedenle üye devletlere bir takdir yetkisi tanınmıştır. Fakat üye devletler bu takdir yetkisini kullanırken, yönergede öngörülen hedefleri en etkili biçimde hayata geçirecek araç ve uygulama yöntemlerine öncelik vermek zorundadır.<sup>35</sup> Her ne kadar ilgili alan için başvurulabilecek muhafaza tedbirlerinin somut şartlara göre farklılık arz edeceğini belirtiysek de, 6. maddenin 1. fıkrasında muhafaza tedbirlerinin iki türünden söz edildiği görülür. Bunlar, idari planlar ve elverişli hukuki, idari veya akdi tedbirlerdir. İdari planlar, bir alanın kullanımına, bakımına ve doğal gelişimine ilişkin hükümler içeren planlardır.<sup>36</sup> İdari planlar dışında, elverişli kanuni, idari veya akdi önlemler içerecek tarzda muhafaza tedbirlerine başvurulması mümkündür. Burada belirtilen bu üç kategori arasında herhangi bir hiyerarşik ilişki mevcut değildir. Üye devletler, ilgili alan için bu kategorilerden

<sup>32</sup> Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 27; Gellermann, *Natura 2000*, s. 68; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 89.

<sup>33</sup> Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 47 vd.; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 89; Wrase, *Rechtsschutz gegen die Schaffung von FFH- und Vogelschutzgebieten*, s. 34; Freiburg, *Die Erhaltung der biologischen Vielfalt*, s. 34 vd.

<sup>34</sup> Gellermann, *Natura 2000*, s. 68; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 96; Europäische Kommission, *Gebietsmanagement*, s. 18 vd.

<sup>35</sup> Wrase, *Rechtsschutz gegen die Schaffung von FFH- und Vogelschutzgebieten*, s. 33; Europäische Kommission, *Gebietsmanagement*, s. 21.

<sup>36</sup> Karş. Rödiger-Vorwerk, *Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 102.

herhangi birine ilişkin muhafaza tedbirlerine başvurabilecekleri gibi bu kategorilerin farklı bir kombinasyonunu içerecek muhafaza tedbirlerini de öngörebilirler.<sup>37</sup>

### C. Genel Kirlenme Yasağı

FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin 2. fıkrasında, üye devletlerin özel koruma alanlarındaki doğal yaşam alanlarının ve canlı türlerin habitatlarının bozulmasını ve bu özel koruma alanlarında bulunan canlı türlerinin rahatsız edilmesini önleyici uygun tedbirleri almakla mükellef olduğu belirtilmiştir. Bu düzenlemenin devamında, üye devletlerin canlı türlerin rahatsız edilmesi durumunda harekete geçmesi, bu rahatsızlıkların FFH Yönergesi'nde belirlenen hedefleri ciddi ölçüde aksatacak nitelikteki olması koşuluna bağlanmıştır. Yönerge'nin 6. maddesinin 2. fıkrası böylelikle, iki ayrı yasağı kapsayan genel bir kirlenme yasağı öngörmektedir. Öncelikle bozulma yasağı (*Verschlechterungsverbot*) üye devletleri, özel koruma alanlarında bulunan doğal yaşam alanlarının ve canlı türlerin habitatlarının bozulmasını engelleyecek tedbirleri almakla mükellef kılmaktadır. İkinci olarak rahatsız edilme yasağı (*Störungsverbot*), canlı türlerine yönelen rahatsızlıklardan sakınılmasını emretmektedir.

#### 1. Bozulma Yasağı

6. maddenin 2. fıkrası uyarınca üye devletler, özel koruma alanlarındaki doğal yaşam alanlarının ve canlı türlerin habitatlarının bozulmasına neden olacak eylemlerden sakınmak zorundadır. Bir doğal yaşam alanının koruma statüsünü öncesine göre daha az elverişli hale getirecek her türlü fiziksel gerilemesini, bu bağlamda bozulma olarak nitelendirilebiliriz.<sup>38</sup> Bu bakımdan, bir doğal yaşam alanının içinde bulunduğu özel koruma alanı içinde kapladığı yüzeysel alanın azalması veya bu doğal yaşam alanının uzun vadede var olmaya devam etmesi için gerekli olan belirli yapı ve işlevlerinin ilk durumuna göre kötüleşmesinin söz konusu olduğu haller bozulmaya örnek teşkil eder. Bir

<sup>37</sup> Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 41 vd.; Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 28.

<sup>38</sup> Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 29; Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 44; Europäische Kommission, *Gebietsmanagement*, s. 27.

bozulmanın tespitinde, mevcut somut koşullar, söz konusu özel koruma alanının koruma statüsü ve bu alanın Natura 2000 ağı açısından taşıdığı önem dikkate alınmalıdır.<sup>39</sup>

6. maddenin 2. fıkrası, bir bozulmanın mevcudiyeti durumunda üye devletleri gerekli tedbirleri yükümlü kılmakla birlikte, bu tedbirlerin türünün ve yürütülüş yönteminin seçimi konusunda üye devletleri serbest bırakmıştır. Ancak burada birkaç noktaya değinmekte fayda vardır. Birincisi, bozulmayı engelleyici önlemler Yönerge'nin 6. maddesinin 1. fıkrasında öngörülen muhafaza tedbirlerinden farklı olarak, ilgili alanın sadece statükosunun, yani mevcut durumunun korunmasını amaçlamaktadır. Bozulmanın engellenmesine yönelik önlemler bu nedenle, restorasyon tedbirlerini dışta bırakarak, sadece koruma ve bakıma yöneliktir.<sup>40</sup> Bozulmanın engellenmesine yönelik tedbirlerin belirlenmesinde ise genel olarak, ilgili özel koruma alanı ile ilgili somut şartlar ve korunmaya konu edinen yaşam alanlarının korunma gereksinimleri önemli bir rol üstlenmektedir. Bunun yanı sıra, 6. maddenin 2. fıkrasındaki yönergede belirlenen hedefleri ciddi ölçüde aksatacak nitelikte olma koşulu, sadece rahatsız edilme yasağı için geçerli olduğundan, bozulmalar için belli bir seviyenin aşılması gerekmektedir. Bozulma yasağı bu bakımdan, mutlak bir niteliktedir ve düşük seviyelerde olsa bile bir özel koruma alanındaki tüm olumsuz etkiler kural olarak bozulma yasağının kapsamına girecektir.<sup>41</sup> Belirtilmesi lüzumlu olan son bir nokta, bozulma yasağının 6. maddenin 1. fıkrasında öngörülen muhafaza tedbirlerden farklı olarak, sadece insan kaynaklı olumsuz etkilerin söz konusu olduğu durumlarda devreye gireceğidir.<sup>42</sup>

## 2. Rahatsız Edilme Yasağı

FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin 2. fıkrası bozulma yasağı dışında, üye devletlere özel koruma alanları dâhilinde bulunan hayvan ve

<sup>39</sup> Europäische Kommission, *Gebietsmanagement*, s. 28; Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 30.

<sup>40</sup> Gellermann, *Natura 2000*, s. 73; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 99.

<sup>41</sup> Karş. Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 54; Epiney, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, s. 342; Wirths, *Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht*, s. 177; Berg, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, s. 238; Gellermann, *Natura 2000*, s. 74.

<sup>42</sup> Karş. Wrase, *Rechtsschutz gegen die Schaffung von FFH- und Vogelschutzgebieten*, s. 34.



bitki türlerine yönelmiş olan ciddi rahatsızlıkları ortadan kaldırma yükümlülüğü getiren bir rahatsız edilme yasağı öngörmektedir. Rahatsız edilme yasağı, gerek yapısal gerekse de içerik bakımından bozulma yasağına benzemektedir. Ancak bu iki yasağı türü arasında ciddi farklılıklar da mevcuttur. Rahatsız edilme yasağı bozulma yasağında olduğu gibi, sadece insan kaynaklı olumsuz etkilerin söz konusu olduğu hallerde devreye girmektedir. Bununla birlikte rahatsız edilme yasağı, doğal yaşam alanlarının veya habitatların değil, yalnızca ilgili alanın özel koruma alanı olarak belirlenmesine neden teşkil eden hayvan ve bitki türlerinin korunmasını amaçlamaktadır. Bir özel koruma alanında bulunan hayvan ve bitki türlerinin yaşam koşullarında meydana gelen her türlü olumsuz etkiyi, 6. maddenin 2. fıkrası bağlamında rahatsızlık olarak değerlendirmek mümkündür.<sup>43</sup> Fakat burada vurgulanması zorunlu bir husus, 6. maddenin 2. fıkrasının hayvan ve bitki türlerine yönelmiş olan rahatsızlıkların üye devletlerce önlenme zorunluluğunu, bu rahatsızlıkların yönergenin hedeflerini ciddi bir şekilde aksatmasına bağlamış olduğudur. Buradan varacağımız netice, düşük seviyede olan rahatsızlıkların rahatsız etme yasağının kapsamına girmediğidir. Yönergenin hedeflerini aksatabilecek ciddi bir rahatsızlıktan ise genel olarak, rahatsızlığın doğuracağı etkilerin hayvan ve bitki türlerinin yaşamını devam ettirmesini uzun vadede tehlikeye düşürebilecek sonuçlar doğuracağı durumlarda söz etmek mümkündür.<sup>44</sup> Bununla birlikte, 6. maddenin 2. fıkrası bağlamında ciddi bir rahatsızlığın mevcut olup olmadığına, korumanın konusu olan hayvan ve bitki türlerinin koruma gereksinimleri ve mevcut diğer somut koşullar göz önünde bulundurularak karar verilmelidir.

<sup>43</sup> Karş. Rödigier-Vorwerk, *Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 107; Wirths, *Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht*, s. 178; Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 30; Epiney, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, s. 342.

<sup>44</sup> Epiney, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, s. 342; Wirths, *Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht*, s. 178; Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 60; Freiburg, *Die Erhaltung der biologischen Vielfalt*, s. 108; Gellermann, *Natura 2000*, s. 74.

## D. Plan ve Projeler için Hususi Hükümler

### 1. Genel Olarak

FFH Yönergesi'nin öngördüğü koruma rejiminin en önemli kısmını, plan ve projelerin onaylanması sürecinde uygulama alanı bulan, 6. maddenin 3. ve 4. fıkraları oluşturmaktadır. FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin 3. fıkrası şu şekildedir: *"Alanın yönetimi ile doğrudan ilgili olmayan veya yönetimi için gerekli olmayan ancak tek başına veya diğer plan ve projelerle bağlantılı olarak ilgili alan üzerinde ciddi olumsuz etkiler doğurması muhtemel olan plan veya projelerin, alanın koruma amaçları ile uyumluluğunun denetimi yapılır. Yetkili ulusal birimler uyumluluk denetiminin sonuçları ışığında ve 4. fıkra hükümlerini dikkate alarak, ancak ilgili alanın bütünselliğinin olumsuz bir şekilde etkilenmeyeceği kanısına vardıldıktan sonra ve gerekirse kamuoyunun görüşünü aldıktan sonra ilgili plan veya projeyi onarlar."* Aynı maddenin 4. fıkrası ise şöyledir: *"Uyumluluk denetiminin olumsuz sonuçlarına rağmen ve alternatif çözümlerin yokluğunda bir plan veya proje, sosyal veya ekonomik nedenler dâhil olmak üzere, üstün kamu yararının gerektirdiği zorlayıcı nedenlerle uygulanmak zorundaysa, üye devlet, Natura 2000 ağının genel uyumunun korunması ile ilgili tüm gerekli telafi edici önlemleri alır. Üye devlet, yürütülen telafi edici önlemleri Komisyon'a bildirir. İlgili alanda öncelikli doğal yaşam alanı tipi ve/veya öncelikli bir canlı türü bulunması durumunda, sadece insan sağlığı ve kamu güvenliği veya çevre için önemli derecede elverişli etkiler sağlayıcı sonuçlar ile ilgili veya Komisyonun görüşü alındıktan sonra üstün kamu yararının gerektirdiği zorlayıcı diğer nedenlerle alakalı olan mülâhazalar ileri sürülebilir."*

6. maddenin 3. ve 4. fıkralarının metni göz önünde bulundurulduğunda, plan ve projelerin onanması sürecinde üç aşamalı bir koruma mekanizmasının varlığı göze çarpar. 6. maddenin 3. fıkrasının 1. cümlesi uyarınca ilkin, plan ve projeler bir uyumluluk denetimine tabi tutulur. Buna ilaveten 3. fıkranın 2. cümlesinde, uyumluluk denetiminin sonucuna göre yetkili idari birimin karar alma süreci (onama süreci) düzenlenmiştir. Son olarak 6. maddenin 4. fıkrasında, uyumluluk denetimi ile varılan olumsuz neticelere rağmen bir plan ya da projenin istisnai olarak onaylanabileceği bir süreç (istisnai onama) öngörülmüştür.

## 2. Uyumluluk Denetimi

FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin 3. fıkrasının ilk cümlesi, bir alanın doğrudan yönetimi ile ilgili olmayan veya ilgili alanın yönetimi ile gerekli olmayan, fakat bu alan üzerinde ciddi olumsuz etkiler doğurabilecek plan veya projeler için bir uyumluluk denetiminin (*Verträglichkeitsprüfung*) yürütülmesini öngörmüştür. Bu düzenlemede öngörülen uyumluluk denetimi yükümlülüğüne sadece plan veya projelerin söz konusu olduğu durumlarda başvurulması gerektiğinden, öncelikle plan ve proje kavramlarından ne anlaşılması gerektiği aydınlatılmalıdır. Kendinden sonra gelen bir faaliyete dayanak oluşturan, ilgili birimler için bağlayıcı niteliği olan veya bu birimlerin aldığı kararlarda göz önünde bulundurulması gereken ve bir alan üzerinde ciddi olumsuz etkiler doğurabilecek soyut politik kararları, FFH Yönergesi bağlamında plan olarak nitelemek mümkündür.<sup>45</sup> Proje kavramının içeriğinin belirlenmesinde ise, Avrupa Birliği ÇED Yönergesi'nden<sup>46</sup> yararlanmak mümkündür. Bu bağlamda, ÇED Yönergesi'nin Ek I ve II'sinde geçen projeleri ve bu eklerde geçmemekle birlikte bir özel koruma alanı üzerinde ciddi olumsuz etkiler doğurabilecek faaliyetler proje olarak ele alınabilir.<sup>47</sup> Bununla birlikte, FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin 3. fıkrasının 1. cümlesinde, bir alanın yönetimi ile doğrudan ilgili olan veya yönetimi için gerekli olan plan ve projelerin uyumluluk denetimi kapsamı dışında tutulması, yönergenin 6. maddesinin 1. fıkrasında ifadesini bulan yönetim planları için uyumluluk denetimine başvurulmayacağı anlamına gelmektedir.<sup>48</sup> 6. maddenin 3. fıkrasının uygulama alanı ile ilgili olarak burada vurgulanması gereken önemli bir başka husus ise, 6. maddenin 3. fıkrasında düzenlenen uyumluluk denetiminin 6. maddenin 2. fıkrasında düzenlenmiş olan bozulma yasağı ve rahatsız edilme yasaklarına göre daha özel bir hüküm olduğudur.

<sup>45</sup> Karş. Rödiger-Vorwerk, *Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 114; Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 63 vd.

<sup>46</sup> Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27.06.1985 (85/337 EWG), ABl. EG Nr. 175 s. 40.

<sup>47</sup> Karş. Wrase, *Rechtsschutz gegen die Schaffung von FFH- und Vogelschutzgebieten*, s. 43; Jarass, *NuR 2007*, s. 372; Wirths, *Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht*, s. 181; Berner, *Der Habitatschutz*, s. 51 vd.

<sup>48</sup> Freiburg, *Die Erhaltung der biologischen Vielfalt*, s. 120; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 116; Europäische Kommission, *Gebietsmanagement*, s. 34; Gellermann, *ZUR 2005*, s. 581 vd.

Bu nedenle, bir proje veya planın söz konusu olduğu hallerde 6. maddenin 2. fıkrasına değil de, doğrudan 3. fıkrasına başvurulmalıdır.<sup>49</sup>

### a. Uyumluluk Denetiminin Usul Aşamaları

FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin 3. fıkrasının uyumluluk denetimini geniş anlamda ele aldığı kabul edilecek olursa, bu düzenlemenin uyumluluk denetiminin yürütülmesi bakımından, her birinde ayrı bir sorunun cevaplandırılmaya çalışıldığı üç aşamalı bir prosedür öngördüğü sonucuna varabiliriz.<sup>50</sup> Bu düzenlemenin 1. cümlesinde öncelikle, ilgili alan üzerinde ciddi bir olumsuz etkinin oluşabilme ihtimalin mevcudiyetinin sorgulandığı bir ilk inceleme (*Vorprüfung, FFH-Screening*) safhasına yer verilmiştir. İlk incelemeye konu olan soruya olumlu bir cevap alınması durumunda, uyumluluk denetiminin yürütülmesi konusunda bir yükümlülük ortaya çıkacaktır. Esas uyumluluk denetimi (*Verträglichkeitsprüfung im eigentlichen Sinne*) olarak da adlandırılabilir bu ikinci safhada, bir plan veya projenin koruma amaçları ile uyumluluğu sorgulanacaktır. Son olarak 6. maddenin 3. maddesinin 2. fıkrası çerçevesinde üçüncü bir aşamada, uyumluluk denetiminin sonunda elde edilen sonuçlara göre ilgili proje veya planın onanıp onanmaması konusunda bir karar verilecektir. Onama aşaması (*Zulassungsentscheidung*) olarak da isimlendirilebilecek bu aşamada, ilgili alanın bütünselliğinin olumsuz bir şekilde etkilenip etkilenmeyeceği konusunda bir karar verilecektir.

### aa. İlk İnceleme

İlk inceleme, ilgili plan veya projenin genel olarak ciddi olumsuz etkilere neden olup olmayacağını araştırıldığı tahmin esasına dayanan bir değerlendirme sürecidir. İlk inceleme, (esas) uyumluluk denetiminden önce gelen ve (esas) uyumluluk denetiminin yürütülmesine gerek olup olmadığının belirlenmesini sağlayan bir mekanizmadır.<sup>51</sup> İlk inceleme safhasında kural olarak, söz konusu alan üzerinde cid-

<sup>49</sup> Güneş/Fisahn, *EurUP 2007*, s. 221; Europäische Kommission, *Gebietsmanagement*, S. 32; Gellermann, *Natura 2000*, s. 75.

<sup>50</sup> Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 33; Europäische Kommission, *Gebietsmanagement*, s. 32; Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 74 vd.

<sup>51</sup> Karş. Güneş/Fisahn, *EurUP 2007*, s. 222.

di bir olumsuz etkinin ortaya çıkma ihtimali ele alınır. İlk inceleme bu bağlamda, herhangi bir kesin yargıya ulaşmayı hedeflemeyip, sadece ciddi bir olumsuz etkinin ortaya çıkma olasılığının mevcudiyetini araştırmaktadır.<sup>52</sup> Çevre hukukunun temel ilkelerinden biri olan ihtiyat ilkesi uyarınca, ciddi bir olumsuz etkinin kabulü için gereksinim duyulan bu tarz bir olasılığın seviyesi mümkün olduğunca düşük tutulmalıdır.<sup>53</sup>

İlk incelemeye iki soru konu edilmektedir.<sup>54</sup> Söz konusu faaliyetlerin FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin 3. fıkrası bağlamında proje veya plan olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği, ilk inceleme sürecinde yanıtı aranan ilk sorudur. Somut şartlar göz önünde bulundurulduğunda ilgili proje veya planın bir özel koruma alanı üzerinde ciddi olumsuz etkiler doğurup doğurmayacağı, yani ciddi olumsuz etkilerin ortaya çıkma ihtimalinin bulunup bulunmadığı, ilk inceleme safhasında cevaplanması gereken diğer bir sorudur. Bir plan veya projenin özel bir koruma alanı üzerinde ortaya çıkardığı olumsuz bir etkinin ciddi olarak nitelendirilmesi için gerekli olan seviyenin belirlenmesinde ise, ikili bir ayırımın benimsenmesi faydalı olacaktır.<sup>55</sup> Evvela, ilgili alanın içinde bulunan ve bu alanın özel koruma alanı olarak natura 2000 ağına eklenmesinde belirleyici bir rol oynayan doğal habitatlar ve canlı türleri üzerinde vaki olan olumsuz etkileri, otomatikman ciddi olarak nitelemek gerekir. Bunun haricindeki, yani ilgili alanın özel koruma alanı olarak belirlenmesinde asli öneme sahip olmayan doğal habitatlar ve canlı türlerine yönelmiş olumsuz etkilerin ciddi olarak nitelendirilebilmesi için ise, bu olumsuz etkilerin ilgili alanın özel koruma alanı olarak tespitinde belirleyici olan doğal habitatlar ve canlı türleri üzerinde olumsuz tesirlere sebebiyet vermesinin muhtemel olması gerekir.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> Europäische Kommission, *Gebietsmanagement*, s. 36 vd.; Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 39; Gellermann, *Natura 2000*, s. 79; Cosack, *UPR 2002*, s. 251.

<sup>53</sup> Karş. Güneş/Fisahn, *EurUP 2007*, s. 224.

<sup>54</sup> Kremer, *ZUR 2007*, s. 300; Güneş/Fisahn, *EurUP 2007*, s. 222.

<sup>55</sup> Karş. Gellermann, *Natura 2000*, s. 78 vd.; Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 37; Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 76 vd.

<sup>56</sup> Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 39; Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 80 vd.

### bb. Uyumluluk Denetimi

İlk inceleme sonunda bir plan veya projenin bir özel koruma alanı üzerinde ciddi olumsuz etkilere sebebiyet vereceği sonucuna ulaşılsa, 6. maddenin 3. fıkrasının 1. cümlesi uyarınca, ilgili plan veya projenin söz konusu alan için belirlenmiş koruma amaçları ile uyumluluğunu ele alan bir uyumluluk denetimi yürütülecektir. Esas uyumluluk denetimi aşaması veya kısaca uyumluluk denetimi olarak adlandırabileceğimiz bu değerlendirme evresinde, bir plan veya projenin söz konusu özel koruma alanı için gerçekten zararlı sonuçlar doğurup doğurmayacağı ortaya çıkarılacaktır. Uyumluluk denetimi bu bakımdan, ilgili plan veya projenin onanması aşamasında yetkili idari birimin vereceği kararın dayanağını oluşturmaktadır.

Uyumluluk denetimi, bir plan veya projenin doğurabileceği ciddi olumsuz etkileri önceden kati bir şekilde haber vermek gibi bir gaye gütmemektedir. Uyumluluk denetimi daha ziyade, tahmini bir karar niteliğinde olup, sadece bir plan veya projeden beklenen etkileri değerlendirmektedir.<sup>57</sup> Ancak uyumluluk denetiminin içerdiği tahmin kıstasları, ilk inceleme safhasında geçerli olan tahmin kıstaslarından farklıdır. İlk inceleme evresinde ciddi bir olumsuz etkinin oluşma olasılığı belirlenmeye çalışılırken, uyumluluk denetiminde ciddi bir olumsuz etkinin ortaya çıkmasının yeterli derecede muhtemel olup olmadığı araştırılır. Bu tarz yeterli bir ihtimalin mevcut olup olmadığı kural olarak, ilgili alanın içinde bulunduğu somut koşullara göre değerlendirilmelidir. Bununla birlikte, ciddi bir olumsuz etkinin oluşması bakımından aranan olasılık düzeyinin yüksek tutulmasından kaçınılarak, habitatların korunmasını zorlaştıracak veya imkânsız kılacak durumlara mahal verilmemesi gerekir.<sup>58</sup>

6. maddenin 3. fıkrasının 1. cümlesinde açıkça belirtildiği gibi, uyumluluk denetimi ilgili alanın koruma amaçları (*Erhaltungsziel*) esas alınarak yürütülen bir değerlendirme sürecidir. İlgili alan için belirlenmiş olan koruma amaçları bu nedenle, uyumluluk denetimini sonucunu belirleyen temel değerlendirme kıstaslarıdır.<sup>59</sup> Koruma amaçla-

<sup>57</sup> Wirths, *Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht*, s. 185; Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 40.

<sup>58</sup> Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 83 vd.; Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 40.

<sup>59</sup> Karş. Leist, *Lebensraumschutz*, s. 94; Wirths, *Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht*, s. 185.



rı, özel koruma alanları açısından Ek I ve II’de yer alan habitatların ve canlı türlerinin uzun vadede güvence altına alınmasını sağlayacak hedef bir durumu temsil etmektedir. İlgili alan için belirlenecek koruma amaçları, esas olarak FFH Yönergesi’nin 4. maddesinin 2. fıkrası çerçevesinde hazırlanan veri listelerindeki bilgiler vasıtasıyla elde edilir.<sup>60</sup> İlgili alandaki doğal habitatların ve canlı türlerinin elverişli bir koruma statüsü ise, söz konusu alan için belirlenmiş olan koruma amaçlarının en somut ifadesidir. Bir plan veya projenin uyumluluğunun denetimi bu bakımdan, ilgili alanda bulunan doğal habitatların ve canlı türlerinin elverişli koruma statüsü esas alınarak yürütülmelidir.<sup>61</sup> Bu bağlamda uyumluluk denetimi kapsamında, ilgili plan veya projenin gerçekleştirilmesi durumunda söz konusu alandaki habitatların ve canlı türlerinin elverişli koruma statüsünün istikrarını muhafaza edip etmeyeceğine cevap aranmalıdır. Olumsuz bir etkinin vuku bulmasından sonra koruma statüsünün bu etkinin ortaya çıkmasından önceki dengesine kavuşabildiği hallerde, bu istikrarın mevcudiyetinden söz etmek mümkündür.<sup>62</sup>

Uyumluluk denetimi, ÇED’e (Çevresel Etki Değerlendirmesi) benzeyen bir usul olmakla birlikte birçok bakımdan farklı özelliklere sahiptir. ÇED sürecinde olduğu gibi uyumluluk denetiminde de esas olarak, bir faaliyetin neden olacağı etkilerin belirlenerek, bu etkilerin ilgili faaliyetin onayı aşamasında dikkate alınması hedeflenmektedir. ÇED, bir projenin fauna, flora, toprak, su ve hava gibi çevresel unsurlar üzerinde ortaya çıkarabileceği etkileri değerlendirmeye çalışır (AB ÇED Yönergesi m. 3). Böylelikle ÇED süreci, özel koruma alanlarına yönelmiş etkileri de kapsamaktadır. Ancak ÇED ve uyumluluk denetimi arasında, gerek içerik gerek usul gerekse de ulaşılan neticelerin ilgili faaliyetin onayı aşamasındaki etkisi bakımından ciddi farklılıklar mevcuttur. ÇED, birçok çevresel unsura yönelik etkilerin ve bu unsurların karşılıklı etkileşiminin de hesaba katıldığı bir süreç iken, uyumluluk denetimi ilgili alan için belirlenmiş olan koruma amaçlarını esas alan bir değerlendirme sürecidir. Uyumluluk denetimini bu nedenle

<sup>60</sup> Europäische Kommission, *Gebietsmanagement*, s. 41; Saerbeck, *Die Umsetzung der europäischen Richtlinie „Natura 2000“ in Deutschland*, s. 2 vd.

<sup>61</sup> Alman Federal İdare Mahkemesi’nin bu hususlarda detaylı açıklamalar içeren bir kararı için bkz. BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, N. 1 vd. Ayrıca karş. Güneş/Fisahn, *EurUP 2007*, s. 223; Stüer, DVBl. 2007, s. 416 vd.

<sup>62</sup> Karş. BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, N. 43.

alan eksenli bir değerlendirme süreci olarak nitelendirmek mümkündür. Diğer bir fark ise, ÇED'in çevresel unsurların sadece mevcut durumunu dikkate alması; uyumluluk denetiminde ise buna karşın ilgili alanın gelişme potansiyelini de göz önünde bulundurulmasıdır.<sup>63</sup> Bunun haricinde ÇED, AB ÇED Yönergesi'nin sadece Ek I ve II'sinde listelenmiş projeler açısından zorunlu iken (AB ÇED Yönergesi m. 4); uyumluluk denetimi, bir özel koruma alanı üzerinde ciddi olumsuz etkiler doğurabilecek plan ve projelerin söz konusu olduğu hallerde yürütülür. Uyumluluk denetiminin sadece belli listelerde sayılan faaliyetler için öngörülmesi, FFH Yönergesi'nin amacına aykırılık teşkil edecektir. ÇED ve uyumluluk denetimi arasında var olan önemli bir diğer fark ise, ÇED sürecinde halkın katılımının zorunluluğu söz konusu iken (AB ÇED Yönergesi md. 6, f. 2), uyumluluk denetiminde bunun ilgili birimin takdirine bırakılmış olmasıdır. Burada belirtilmesi gereken son bir ayırım, değerlendirme sonuçlarının onay aşamasındaki bağlayıcılığına dairdir. AB-ÇED Yönergesi'nin 8. maddesinde ÇED sonucu ulaşılan neticelerin, ilgili faaliyetin onayı aşamasında sadece dikkate alınmasından söz edilmiştir. FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin 3. fıkrasının 2. cümlesi ise, ilgili plan veya projeye onay verilmesi aşamasında uyumluluk denetiminin sonunda varılan neticelerin belirleyici, yani uyumluluk denetiminin sonuçlarının yetkili idari merci için bağlayıcı olduğu belirtilmiştir. Bu iki mekanizma arasındaki tüm usuli ve maddi farklara rağmen, sahip olduğu yapısal hususiyetlerinin muhafaza edilmesi şartıyla uyumluluk denetimini, AB ÇED Yönergesi'nin 2 vd. maddelerinde öngörülen usullere tabi kılarak yürütmek mümkün görünmektedir.<sup>64</sup>

### cc. Onama Aşaması

FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin 3. fıkrasının 2. cümlesinde, ilgili plan veya proje hakkında yetkili idari makamlarca bir kararın alındığı onama aşamasına yer verilmiştir. Bu düzenleme şu şekildedir: “Yetkili

<sup>63</sup> Gellermann, *Natura 2000*, s. 83; Freiburg, *Die Erhaltung der biologischen Vielfalt*, s. 124.

<sup>64</sup> Wirths, *Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht*, s. 188; Jans/von der Heide, *Europäisches Umweltrecht*, s. 531 vd.; Gellermann, *Natura 2000*, s. 83; Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 90; Europäische Kommission, *Gebietsmanagement*, s. 38 vd.; Hoppe/Beckmann/Kauch, *Umweltrecht* § 15, N.159; Thyssen, *DVBl.* 1998, s. 880.

*ulusal birimler uyumluluk denetiminin sonuçları ışığında ve 4. fıkra hükümlerini dikkate alarak, ancak ilgili alanın bütünselliğinin olumsuz bir şekilde etkilenmeyeceği kamısına vardıktan sonra ve gerekirse kamuoyunun görüşünü aldıktan sonra ilgili plan veya projeyi onarlar.”* 6. maddesinin 3. fıkrasının 2. cümlesinin metninden yola çıkacak olursak, onama aşamasının 6. maddenin 3. fıkrasının 1. cümlesinde düzenlenmiş olan uyumluluk denetimine sıkı bir şekilde bağlanmış olduğu, uyumluluk denetimi sonucu elde edilen sonuçlardan sapmanın ancak 4. fıkra hükümleri çerçevesinde mümkün kılındığı ve onama evresinde gerektiğinde halkın katılımının da sağlanması gerektiği sonuçlarına ulaşabiliriz.

6. maddenin 3. fıkrasının 2. cümlesinde, aynı maddenin 3. fıkrasının 1. cümlesinden farklı olarak ilgili alanın koruma amaçlarıyla uyumluluktan değil de, bu alanın bütünselliğinin olumsuz etkilenmesinden söz edilmiştir. Bu nedenle bir plan veya projenin onayı aşamasında yetkili idari birim, ilgili alan için belirlenmiş koruma amaçları ile uyumluluğun söz konusu olup olmadığını değil; ilgili alanın bütünselliğinin olumsuz etkilenip etkilenmediğini araştırmalıdır.<sup>65</sup> Plan veya projenin doğurduğu olumsuz etkilerin ilgili özel koruma alanının karakterini esaslı bir şekilde değiştirebilecek yoğunlukta olduğu durumlarda, bu tarz bütünsel bir olumsuz etkilenimin varlığından söz etmek mümkündür.<sup>66</sup> 6. maddenin 3. fıkrasının 2. cümlesinde ayrıca, gerektiği durumlarda kamuoyunun görüşünün alınacağına değinilmiştir. Buradan, onama aşamasında halkın katılımı için genel zorunluluğun öngörülmediği sonucuna ulaşabiliriz. Bu nedenle yetkili idari birimler, somut olaydaki koşullara göre halkın katılımına yer olup olmadığına karar verecektir. Onama aşamasında halkın katılımına tümünden yer vermeyecek iç hukuktaki genel düzenlemeler ise, 6. maddenin 3. fıkrasının 2. cümlesinin ruhuna ve lafzına aykırılık teşkil edecektir.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Aynı yöndeki görüşler için bkz. Freiburg, *Die Erhaltung der biologischen Vielfalt*, s. 127; Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 43 vd.; Rödiger-Vorwerk, *Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 125; Gellermann, *Natura 2000*, s. 85 vd. Alanın bütünselliğinin bozulmasının koruma amaçlarına aykırılıkla eş anlamlı olduğunu savunan karşıt görüş için ise karşı. BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, N. 41; Jarass, *NuR 2007*, s. 373; Berg, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, s. 142 vd.

<sup>66</sup> Freiburg, *Die Erhaltung der biologischen Vielfalt*, s. 127; Rödiger-Vorwerk, *Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 124 vd.

<sup>67</sup> Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 127; Gellermann, *Natura 2000*, s. 88.

Uyumluluk denetiminin sonuçlarının onama aşamasında değerlendirilmesi sürecinde, yetkili idari birimin herhangi bir takdir yetkisi yoktur. Uyumluluk denetimi sonucunda varılan neticenin olumsuz olması durumunda, yetkili idari merci, ilgili plan veya projenin gerçekleştirilmesi yönündeki başvuruyu reddetmek zorundadır.<sup>68</sup> Bağlı yetkinin söz konusu olduğu onama aşamasında, bir özel koruma alanının bütünselliğinin olumsuz bir şekilde etkilendiği hallerde ilgili plan veya proje, ancak 4. fıkradaki istisnai hükümlere dayanılarak onanabilir.

### 3. İstisnai Onama

FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin 4. fıkrası, ilgili alan için belirlenmiş olan koruma amaçları ile uyumsuz olmasına rağmen bazı plan veya projelerin belli şartlar altında istisnai olarak onanabileceğini öngörmektedir. Bu düzenleme şu şekildedir: *"Uyumluluk denetiminin olumsuz sonuçlarına rağmen ve alternatif çözümlerin yokluğunda bir plan veya proje, sosyal veya ekonomik nedenler dâhil olmak üzere, üstün kamu yararının gerektirdiği zorlayıcı nedenlerle uygulanmak zorundaysa, üye devlet, Natura 2000 ağının genel uyumunun korunması ile ilgili tüm gerekli telafi edici önlemleri alır. Üye devlet, yürütülen telafi edici önlemleri Komisyon'a bildirir. İlgili alanda öncelikli doğal yaşam alanı tipi ve/veya öncelikli bir canlı türü bulunması durumunda, sadece insan sağlığı ve kamu güvenliği veya çevre için önemli derecede elverişli etkiler sağlayıcı sonuçlar ile ilgili veya Komisyonun görüşü alındıktan sonra üstün kamu yararının gerektirdiği zorlayıcı diğer nedenlerle alakalı olan mülâhazalar ileri sürülebilir."* İstisnai bir hüküm olduğundan dolayı dar yorumlanması gereken bu düzenleme,<sup>69</sup> uyumluluk denetiminin olumsuz sonuçlarına rağmen bir plan veya projenin gerçekleştirilmesinde nitelikli bir kamusal yararın var olduğu ve alternatif çözüm imkânlarının bulunmadığı hallerde onanmasını mümkün kılmaktadır. Lafzından anlaşılacağı üzere 6. maddenin 4. fıkrasında, söz konusu özel koruma alanında öncelikli türlerin bulunup bulunmadığına göre ikili bir ayırım benimsenmiştir. Burada deği-

<sup>68</sup> Jarass, *NuR 2007*, s. 376; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 133; Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 98; Wirths, *Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht*, s. 191.

<sup>69</sup> Hösch, *NuR 2004*, s. 214; Gellermann, *Natura 2000*, s. 89; Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 46.

nilmesi gereken önemli bir diğer husus, 6. maddenin 4. fıkrası çerçevesinde bir plan veya projeye istisnai olarak izin verilmesinin, ilgili alanda öncelikli türlerin mevcut olup olmamasından bağımsız bir şekilde, telafi edici önlemlere başvurma zorunluluğunu getirdiğidir.

### a. Genel İstisna Hükümü

Tüm özel koruma alanları için geçerli olan bir düzenleme olarak FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin 4. fıkrasının 1. cümlesi, bir plan veya projenin, uyumluluk denetiminin olumsuz sonuçlarına rağmen ve alternatif çözümlerin yokluğunda, sosyal veya ekonomik nedenler dâhil olmak üzere, üstün kamu yararının gerektirdiği zorlayıcı nedenlerin mevcut olduğu hallerde gerçekleştirilebileceğini ifade etmiştir. Bu tarz bir onamanın gerçekleştiği hallerde üye devletler ayrıca, Natura 2000 ağının genel uyumunun korunması ile ilgili tüm gerekli telafi edici önlemleri almakla mükellef kılınmıştır. 6. maddenin 4. fıkrasının 2. cümlesinde ise, üye devletçe yürütülen telafi edici önlemlerinin Komisyon'a bildirilmesine değinilmiştir.

6. maddenin 4. fıkrasının 1. cümlesinde öngörülen genel istisna hükmünün uygulanabilmesinin ilk koşulu, ilgili plan veya projeye alternatif bir çözümünün bulunmamasıdır. Söz konusu plan veya proje ile erişilmek istenen amaçlar muhafaza edilmek şartıyla, ilgili alan üzerinde hiçbir olumsuz etki doğurmayacak veya daha düşük seviyedeki olumsuz etkilere sebebiyet verecek plan veya proje varyantları, bu bağlamda alternatif çözüm olarak ele alınabilir.<sup>70</sup> İlgili plan veya projenin alternatifi olabilecek varyantların kapsamına ise, sadece mekânsal ve modelsel alternatifler girebilir. Başka bir deyişle, ilgili plan veya proje ile ulaşılmak istenen amaçları başka bir yerde veya başka bir tarzda gerçekleştirilmesini mümkün kılan alternatif çözümler, FFH Yönergesi kapsamında alternatif olarak değerlendirilebilir.<sup>71</sup> Alternatif çözümlerin ayrıca makul olması gerekir.<sup>72</sup> Makul olma koşulu, ölçülülük ilkesinin bir yansıması olarak görülmelidir. Bu bakım-

<sup>70</sup> Jarass, *NuR 2007*, s. 377; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 142; Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 101.

<sup>71</sup> Jarass, *NuR 2007*, s. 378; Hösch, *NuR 2004*, s. 215; Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 103.

<sup>72</sup> Jarass, *NuR 2007*, s. 378; Cosack, *UPR 2002*, s. 253; Berg, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, s. 148.

dan, söz konusu alternatif çözümün oranlı, elverişli ve gerekli olması beklenir. Alternatif çözümler, ekonomik açıdan da makul olmalıdır. Bu nedenle, maliyeti çok yüksek olan alternatif çözümlerin değerlendirme kapsamına alınmaması gerekir.<sup>73</sup> Alternatif çözümlerin makul olmasının bir diğer şartı, bunların hukuki açıdan gerçekleştirilebilmelerinin mümkün olmasıdır.<sup>74</sup> Alternatif çözümlerin araştırılması sürecinde esas alınması gereken mekânsal sınırların tespitinde genel olarak, ilgili projenin büyüklüğü belirleyicidir.<sup>75</sup> Airbus tesisleri gibi Avrupa Birliği projelerinin yürütülebileceği alternatif mekânlar, Avrupa Birliği sınırları dâhilinde aranmalıdır. Buna karşın, rüzgâr santrali gibi daha küçük boyutta bir projenin gerçekleştirilebileceği alternatif mekânların belirlenmesi sürecinde, ilgili devletin ulusal sınırları esas alınmalıdır.

Alternatif çözümlerin var olmadığının ortaya konması, 6. maddenin 4. fıkrasının 1. cümlesi uyarınca bir plan veya projenin istisnai olarak onanması için yeterli değildir. Söz konusu plan veya projenin hayata geçirilmesinin bunun haricinde, toplumsal veya ekonomik sebepler dâhil olmak üzere, üstün kamu yararının gerektirdiği zorlayıcı sebeplerle zorunluluk arz etmesi gerekir. Bu düzenlemenin metni incelendiğinde, bir plan veya projenin istisnai olarak onanması için gerekli menfaatler bakımından esas olarak üç şartın arandığı görülür. İlgili plan veya projenin yürütülmesi açısından öncelikle kamusal menfaatin varlığı aranır. İkinci olarak, bu kamusal menfaatin zorlayıcı olması gerekir. Kamusal menfaatin üstünlüğü ise, aranan son şarttır. 6. maddenin 4. fıkrasının 1. cümlesi uyarınca, ancak kamusal nitelikli bir yarar söz konusu olduğunda bir plan veya projenin istisnai olarak onanması yoluna başvurulabilir. Bu bakımdan, kamusal nitelik taşımayan, yani özel kişi veya kuruluşların menfaatlerinin gerçekleştirilmesine yönelik olan plan ve projelerin söz konusu olduğu hallerde, istisnai onama yoluna başvurmak mümkün değildir.<sup>76</sup> İlgili kamusal menfaat-

<sup>73</sup> Karş. BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, N. 142; Berg, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, s. 150; Güneş/Fisahn, *EurUP 2007*, s. 228; Stier, *DVBl. 2007*, s. 418.

<sup>74</sup> Cosack, *UPR 2002*, s. 253; Berg, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, s. 150.

<sup>75</sup> Karş. Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 108 vd.

<sup>76</sup> Berg, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, s. 160 vd.; Hösch, *NuR 2004*, s. 216.



lerin kendini dayatması durumunda ise, bu menfaatlerin zorlayıcı olmasından söz etmek mümkündür. Zorlayıcı kamusal menfaatler, tartışmasız bir öneme sahip olup, ilgilileri belli bir tarzda hareket etmekle mükellef kılacak niteliktedir.<sup>77</sup> Kamusal bir menfaatin üstün olmasından ise, söz konusu plan veya projenin hayata geçirilmesi ile ortaya çıkacak kamusal menfaatlerin, FFH Yönergesi'nde dile gelen amaçlardan daha üstün olması anlaşılacaktır.<sup>78</sup> Bunun için ise, gerçekleştirilmek istenen plan veya projeden beklenen kamusal yarar ve ilgili özel koruma alanının korunması ile hedeflenen menfaatlerin mukayeseli bir biçimde ele alındığı bir değerlendirmenin yapılması gerekir.<sup>79</sup> 6. maddesinin 4. fıkrasının 1. cümlesinde sosyal ve ekonomik nedenlere açıkça yer verilmiş olması, bir plan veya projenin istisnai olarak onanması sürecinde toplumsal ve ekonomik gereklerinde haklı bir sebep olarak ileri sürülebileceğini gösterir. Toplumsal ve ekonomik sebeplere başvurabilmek için ise, bu sebeplerin kamusal nitelikte olması şarttır. Başka bir deyişle, özel menfaatlerin gerçekleştirilmesine yönelik toplumsal ve ekonomik nedenlere istisnai onama evresinde başvurmak mümkün değildir.<sup>80</sup>

FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin 4. fıkrasının 1. cümlesi, ortaya çıkarabileceği ciddi olumsuz etkilere rağmen bir plan veya projenin istisnai olarak onanması durumunda, Natura 2000 ağının genel uyumunun korunması ile ilgili tüm gerekli telafi edici önlemlerin (*Ausgleichsmaßnahmen*) üye devletçe alınması gerektiğini ifade etmiştir. 6. maddenin 4. fıkrasının 2. cümlesinde ise, yürütülen telef edici önlemlerin üye devletlerce Avrupa Komisyonu'na bildirilmesi gerektiğine değinilmiştir. 6. maddenin 4. fıkrasının lafzına bakıldığında, gerek telafi edici önlemlerin alınması gerekse de bunların Komisyon'a bildirilmesi hususunun bir yükümlülük olarak düzenlendiği görülür. Telafi edici önlemlerin yürütülmesi bu bakımdan, bir plan veya pro-

<sup>77</sup> Karş. Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 55 vd.; Cosack, *UPR 2002*, s. 254; Hösch, *NuR 2004*, s. 217.

<sup>78</sup> Berner, *Der Habitatschutz*, s. 122; Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 117 vd.; Hösch, *NuR 2004*, s. 216.

<sup>79</sup> Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 117 vd.; Jarass, *NuR 2007*, s. 376; Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 56.

<sup>80</sup> Karş. Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 55; Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 116 vd.

jenin istisnai olarak onanabilmesinin asli şartlarından'dır.<sup>81</sup> Bu nedenle, telafi edici önlemlerin alınma imkânının bulunmadığı hallerde, alternatif çözümlerin bulunmaması ve üstün kamu yararının gerektirdiği zorlayıcı sebeplerin var olması, bir plan veya projenin istisnai olarak onanmasına yeterli değildir. Gerekli görülen telafi edici önlemlerin maliyetinin çok yüksek olması da, bu önlemlerin yürütülmesinden vazgeçilmesi için haklı bir sebep teşkil etmemektedir.<sup>82</sup> Telafi edici önlemlerin kapsamına ise genel olarak, bir koruma alanının Natura 2000 ağı açısından önem arz eden kaybolmuş işlevlerini eski haline getirmeyi amaçlayan tedbirler girmektedir.<sup>83</sup> Telafi edici önlemlerin gayesi bu bağlamda, bir plan veya projenin bir doğal yaşam alanı veya canlı türü üzerinde doğuracağı olumsuz etkiler karşısında bir denge oluşturmak ve bu olumsuz etkileri telafi etmektir.<sup>84</sup> Telafi edici önlemler, bir plan veya projeden olumsuz bir şekilde etkilenen özel koruma alanının Natura 2000 ağı açısından kaybettiği işlevlerini üstlenecek yedek bir yapının oluşturulmasını, böylelikle de Natura 2000 ağının genel uyumunun korunmasını amaçlamaktadır.<sup>85</sup> Telafi edici önlemler içinde bulunan şartlara göre, ilgili doğal yaşam alanının biyolojik açıdan iyileştirilmesine yönelik olabileceği gibi, benzer bir doğal yaşam alanının yeniden oluşturulması veya yeni bir özel koruma alanının üye devletçe ilanı suretiyle de yürütülebilir.<sup>86</sup>

## b. Özel İstisna Hükümü

Öncelikli doğal yaşam alanlarını veya canlı türlerini içeren bir özel koruma alanı üzerinde ciddi olumsuz etkilere neden olabilecek plan veya projelerin istisnai onanması, FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin 4. fıkrasının 3. cümlesinde hususi olarak düzenlenmiştir. Böyle bir du-

<sup>81</sup> Karş. BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, N. 148; Jarass, *NuR 2007*, s. 376; Güneş/Fisahn, *EurUP 2007*, s. 228; Europäische Kommission, *Gebietsmanagement*, s. 49.

<sup>82</sup> Güneş/Fisahn, *EurUP 2007*, s. 229; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 151.

<sup>83</sup> Karş. BVerwG, DVBl. 2000, s. 820; Berg, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, s. 166; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 147.

<sup>84</sup> Berg, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, s. 176; Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 119; Köck, *ZUR 2005*, s. 468.

<sup>85</sup> Jarass, *NuR 2007*, s. 379; Köck, *ZUR 2005*, s. 469; Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 52.

<sup>86</sup> Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 53; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 143; Wirths, *Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht*, s. 201.

rumda üye devletler, sadece insan sağlığı ve kamu güvenliği veya çevre için önemli derecede elverişli etkiler sağlayıcı sonuçlar ile ilgili veya Komisyonun görüşü alındıktan sonra üstün kamu yararının gerektirdiği zorlayıcı diğer nedenlerle alakalı olan mülâhazaları ileri sürebilir.

Bu düzenlemenin uygulama alanı ile ilgili olarak belirtilmesi gereken bir husus, 6. maddenin 4. fıkrasının 3. cümlesine başvurulabilmesinin koşulunun, ilgili alanda bulunan öncelikli bir doğal yaşam alanı veya canlı türünün doğrudan doğruya olumsuz bir etkiye maruz kalmasıdır. İlgili alan üzerinde olumsuz etkiler doğurmakla birlikte, bu alanda bulunan öncelikli doğal yaşam alanlarını veya canlı türlerini etkilemeyen plan veya projelerin söz konusu olduğu durumlarda, 6. maddenin 4. fıkrasının 1. cümlesi uygulanmalıdır.<sup>87</sup>

6. maddenin 4. fıkrasının 3. cümlesinin lafzına bakıldığında, burada bir taraftan bir plan veya projenin gerçekleştirilmesini haklı kıla- cık örnek türünden nedenlere yer verilmiş, diğer taraftan ise Komisyonun görüşü alındıktan sonra diğer bazı nedenlerin de ileri sürülebi- leceği belirtilmiştir. İnsan sağlığı, kamu güvenliği ve çevre için önemli derecede elverişli etkiler sağlayıcı sonuçlar doğurma, bu düzenleme- de doğrudan zikredilen nedenlerdir. FFH Yönergesi bağlamında in- san sağlığı, kişinin fiziksel yönden iyi olma halini ve kişinin hayati teh- likelere karşı korunma gerekliliğini ifade etmektedir.<sup>88</sup> Bir plan veya projenin insan sağlığı bakımından sadece olumlu neticeler doğurması, bu plan veya projenin istisnai olarak onanabilmesi için yeterli de- ğildir. Bir plan veya projenin esas gayesinin ancak insan sağlığının ko- runması olması durumunda, insan sağlığı 6. maddenin 4. fıkrasının 3. cümlesi uyarınca bir plan veya projenin istisnai olarak onanmasını haklı kılabilir.<sup>89</sup> Doğal felaketlerden korunmaya, içme suyu teminine veya halkı radyoaktif ışıklardan korumaya yönelik plan veya projeler bu kapsamda değerlendirilebilir. Hastane veya bakımevi gibi tesisleri gerçekleştirmeye yönelik plan ve projelerin ise insan sağlığı nedeni- le istisnai olarak onanabilmesi ise, zor görünmektedir. Zira bu tesisle-

<sup>87</sup> Karş. OVG Münster, NWVBl. 2000, s. 56; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 154; Berg, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, s. 182.

<sup>88</sup> Ayrıca bkz. Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 130 vd.

<sup>89</sup> Karş. BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, N. 121; Köck, *ZUR 2005*, s. 468; Co- sack, *UPR 2002*, s. 255; Berg, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, S. 184; Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 63; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 155.

rin mekânsal bağlamda alternatiflerinin bulunması, yani bu tesislerin özel koruma alanı dışında başka bir yerde kurulabilme imkânı çoğu durumda mevcuttur.<sup>90</sup>

6. maddenin 4. fıkrasının 3. cümlesi gereği, bir plan veya projenin istisnai olarak onanmasını mümkün kılan diğer bir etken kamu güvenliğidir. Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 30. maddesi bağlamında verdiği kararlarda ATAD, kamu güvenliği gereklerine dayalı istisnaların sadece belli bazı olağanüstü durumlarda ileri sürülebileceğini ifade etmiştir.<sup>91</sup> ATAD, devletin varlığını güvence altına alacak veya iç ve dış güvenliği sağlamaya yönelik tedbirlerin zorunluluk arz etmesi koşuluyla bu kapsamda ele alınabileceğini belirtmiştir.<sup>92</sup>

6. maddenin 4. fıkrasının 3. cümlesi uyarınca istisnai onama imkânını sağlayan diğer bir durum, ilgili plan veya projenin çevre için önemli derecede elverişli etkiler sağlayıcı sonuçlar doğurmasıdır. Burada çifte etkili, yani bir koruma altına alınmış öncelikli doğal yaşam alanları ve canlı türleri üzerinde esasında olumsuz etkilere sebebiyet vermekle birlikte, bu unsurlar üzerinde olumlu sonuçlar da doğuran plan ve projelere ilişkin bir hükme yer verilmiştir. Burada dikkat çekilmesi gereken bir nokta, bu kapsamda istisnai olarak onanması istenen bir plan veya projenin, doğrudan doğruya koruma altına alınmış öncelikli doğal yaşam alanları ve türleri üzerinde bu olumlu etkilerini ortaya çıkarmasının bu düzenlemeye başvurulabilmesinin şartı olduğudur.<sup>93</sup> Bu olumlu etkilerin ayrıca önemli olması gerekir. Başka bir deyişle, ilgili plan veya projenin gerçekleştirilmesi sonucu korunan öncelikli doğal yaşam alanları ve canlı türleri türler üzerinde ortaya çıkacak olumlu etkilerin, olumsuz etkilere üstün gelmesi gerekir.<sup>94</sup>

6. maddenin 4. fıkrasının 3. cümlesinde, doğrudan zikredilen nedenlerin yanı sıra Komisyonun görüşü alındıktan sonra üstün kamu

<sup>90</sup> Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 132; Cosack, *UPR 2002*, s. 255; Beckmann/Lambrecht, *ZUR 2000*, s. 2 vd.

<sup>91</sup> Karş. EuGHE, 1984, s. 2751 vd.; EuGHE, 1999, I, s. 606; EuGHE, 2000, I, s. 103 vd.

<sup>92</sup> EuGHE, 1984, s. 2751 vd. Ayrıca karş. Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 132; Callies/Ruffert, *EG-Vertrag*, Art. 30, N. 33; Gellermann, *Natura 2000*, s. 103.

<sup>93</sup> BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 - 9A 20.05, N. 124; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 156 vd.; Güneş/Fisahn, *EurUP 2007*, s. 226; Kremer, *ZUR 2007*, s. 303; Berg, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, s. 185.

<sup>94</sup> Karş. Gellermann, *Natura 2000*, s. 104; Beckmann/Lambrecht, *ZUR 2000*, s. 2 vd.; Cosack, *UPR 2002*, s. 255.

yararının gerektirdiği zorlayıcı diğer nedenler dolayısıyla da öncelikli bir doğal yaşam alanı veya canlı türü üzerinde olumsuz etkiler doğurabilecek plan veya projelerin istisnai olarak onanabileceği belirtilmiştir. Bu düzenleme ile ilgili olarak aydınlatılması gereken ilk husus, 6. maddenin 4. fıkrasının 1. cümlesinde de anılan sosyal ve ekonomik nitelikli nedenlerin, 6. maddenin 4. fıkrasının 3. cümlesinde sözü edilen üstün kamu yararının gerektirdiği zorlayıcı diğer nedenler dâhilinde değerlendirilip değerlendirilemeyeceğidir.<sup>95</sup> ATAD, her ne kadar bu konudaki görüşünü şu ana kadar henüz beyan etmemişse de, Avrupa Komisyonu, sosyal ve ekonomik nitelikli nedenlerin de 6. maddenin 4. fıkrasının 3. cümlesi uyarınca ileri sürülebileceğini belirtmiştir. Komisyon, 6. maddenin 4. fıkrasının 3. cümlesinde yer alan hükmün esas ayırıcı niteliğinin, burada zorunlu olarak öngörülen Komisyonun görüşünün alınması müessesesi olduğunu ifade ederek, 6. maddenin 4. fıkrasının 1. cümlesi çerçevesinde istisnai onamayı mümkün kılacak tüm nedenlerin burada da ileri sürülebileceğini vurgulamıştır. FFH Yönergesi'nin sistematığı ve temel amaçları dikkate alındığında, Komisyonun bu görüşünün kabul edilmesi zor görünmektedir. Evvela 6. maddenin 4. fıkrasının 1. ve 3. fıkrası arasındaki ilişki göz önüne alındığında, yönergenin öncelikli doğal yaşam alanları ve canlı türlerine diğer doğal yaşam alanları ve canlı türlerine kıyasla daha sıkı bir koruma öngörmek istediği sonucu ortaya çıkar. Zira öncelikli ve öncelikli olmayan doğal yaşam alanları ve canlı türlerinin karşı karşıya bulunduğu tehdit düzeyi farklılık arz etmektedir. Nitekim FFH Yönergesi'nin 1. maddesinde, öncelikli doğal yaşam alanları ve türlerin sadece tehdit altında bulunmadığı, aksine bunların yok olma tehlikesi ile karşı karşıya olduğu belirtilerek, öncelikli doğal yaşam alanları ve canlı türlerinin korunması açısından Topluluğun özel bir sorumluluğunun mevcut olduğu dile getirilmiştir. Öncelikli doğal yaşam alanları ve canlı türlerini barındıran özel koruma alanları bu ba-

<sup>95</sup> Bu soruya olumlu bir yanıt veren kesimler şunlardır: Europäische Kommission, *Gebietsmanagement*, s. 54; BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 - 9A 20.05, N. 129; Berg, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, s. 186 vd.; Berner, *Der Habitatschutz*, s. 195; Köck, *ZUR 2005*, S. 468; Cosack, *UPR 2002*, s. 255 vd. Sosyal ve ekonomik nitelikteki nedenlerin bu bağlamda ileri sürülemeyeceğini iddia eden kesimin görüşleri için ise karşı. Güneş/Fisahn, *EurUP 2007*, s. 227 vd.; Gellermann, *Natura 2000*, s. 104 vd.; Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 64 vd.; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 160 vd.; Leist, *Lebensraumschutz*, s. 119 vd.; Freiburg, *Die Erhaltung der biologischen Vielfalt*, s. 131 vd.; Fisahn/Cremer, *NuR 1997*, s. 272.

kımdan, Natura 2000 koruma ağı içinde diğer koruma alanları ile kıyaslanamayacak ayrıcalıklı bir konuma sahiptir.<sup>96</sup> Bu açıdan bakıldığında, 6. maddenin 4. fıkrasının 3. cümlesine sadece usuli bakımdan önem atfedilerek bu düzenlemenin maddi hukuk bakımından taşıdığı anlamın görmezden gelinmesi, yönergenin benimsemiş olduğu genel yaklaşıma aykırılık teşkil edecektir. Çünkü 6. maddenin 4. fıkrasının 3. cümlesinde Komisyonun görüşünün alınması her ne kadar mecburi kılınmışsa da, üye devletler Komisyonun açıkladığı görüş ile bağlı değildir. 6. maddenin 4. fıkrasının 3. cümlesine sadece usuli açıdan değer atfedilmesi bu nedenle, öncelikli doğal yaşam alanları ve canlı türlerinin ihtiyaç duyduğu koruma düzeyini sağlamakta yetersiz kalacaktır. 6. maddenin 4. fıkrasının 3. cümlesinin öncelikli doğal yaşam alanları ve canlı türlerini güvence altına alacak tarzda yorumlanarak, bu düzenlemenin maddi hukuka ilişkin yükümlülükler de içerdiğinin kabulü, FFH Yönergesi'nin ruhuna ve lafzına uygun olacaktır. Öncelikli doğal yaşam alanları ve canlı türlerinin hak ettiği koruma düzeyi ise, ancak sosyal ve ekonomik nedenlerin istisnai onama aşamasında ileri sürülememesiyle mümkün görünmektedir.<sup>97</sup> Bu bakımdan, sosyal ve ekonomik nitelikli sebeplerin 6. maddenin 4. fıkrasının 3. cümlesinde geçen üstün kamu yararının gerektirdiği zorlayıcı diğer nedenlere dâhil olmadığının kabulü gerekir.

6. maddenin 4. fıkrasının 3. cümlesinde, üstün kamu yararının gerektirdiği zorlayıcı diğer nedenlerin ileri sürüldüğü durumlarda ayrıca Avrupa Komisyonu'nun görüşünü bildirmesi gerektiği belirtilmiştir. Komisyonun görüşünün alınmasının temel amacı, üye devletlerce ileri sürülen nedenlerin doğruluğunun denetlenebileceği usuli bir mekanizma oluşturarak, öncelikli doğal yaşam alanları ve canlı türlerinin korunması konusunda ek bir güvence oluşturmaktır.<sup>98</sup> Avrupa Toplulukları Antlaşması'nın 249. maddesinin 5. fıkrası uyarınca bağlayıcı nitelikten yoksun olan Komisyonun görüşü, kural olarak ilgili plan veya projenin onanmasından önce alınmalıdır.

<sup>96</sup> Karş. Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 66; Fisahn/Cremer, *NuR 1997*, s. 272; Wrase, *NuR 2004*, s. 356 vd.; Gellermann, *Natura 2000*, s. 105.

<sup>97</sup> Karş. Güneş/Fisahn, *EurUP 2007*, s. 227 vd.; Kador, *FFH-Richtlinie*, s. 66; Gellermann, *Natura 2000*, s. 105 vd.; Freiburg, *Die Erhaltung der biologischen Vielfalt*, s. 133; Leist, *Lebensraumschutz*, s. 122; Fisahn/Cremer, *NuR 1997*, s. 272.

<sup>98</sup> Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 141.



### E. FFH Yönergesi'nin 7. Maddesi

Daha önce belirttiğimiz gibi, FFH Yönergesi'nin 7. maddesi FFH Yönergesi ve Yabani Kuşlar Yönergesi'ni sıkı bir şekilde bir birbirine bağlayan hükümler içermektedir. Nitekim FFH Yönergesi'nin giriş kısmında Avrupa ekolojik ağı Natura 2000'in, özel koruma alanlarının yanı sıra Yabani Kuşlar Yönergesi hükümleri uyarınca üye devletlerce belirlenmiş ve gelecekte belirlenecek olan kuş koruma alanlarını da kapsadığı belirtilmiştir. Bu nedenle, FFH Yönergesi'nin Yabani Kuşlar Yönergesi'ni tamamlayarak, bu yönergenin hükümlerini geliştirdiğinden söz etmek mümkündür. FFH Yönergesi'nin 7. maddesinin asıl önemi ise, FFH Yönergesi'nin 6. maddesinde özel koruma alanları için öngörülen koruma rejimini kuş koruma alanları içinde geçerli hale getirmesidir. Bu düzenlemeye göre, FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin 2-4. fıkralarında öngörülen yükümlülükler, Yabani Kuşlar Yönergesi'nin 4. maddesinin 4. fıkrasında belirtilen her türlü yükümlülüğün yerine geçerek, üye devletlerce Yabani kuşlar Yönergesi'nin 4. maddesinin 1. fıkrası uyarınca belirlenmiş ve 4. maddenin 2. fıkrası uyarınca ilan edilmiş kuş koruma alanları bakımından uygulama alanı bulacaktır. 7. maddenin devamında, FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin söz konusu yükümlülüklerinin ilgili kuş koruma alanın üye devlet tarafından açıklanma veya tanınma tarihinden veyahut da FFH Yönergesi'nin iç hukuka aktarılması için öngörülen sürenin sona ermesinden sonra, yani Haziran 1994'ten itibaren geçerli olacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin ilgili hükümleri, sadece Haziran 1994'ten önce üye devletçe açıklanmış veya ilan edilmiş kuş koruma alanlarında, Haziran 1994'ten itibaren geçerlilik kazanacak; bu tarihten sonra açıklanmış veya ilan edilmiş alanlarda ise, bu hükümler açıklanma veya tanınmanın gerçekleştiği tarihte uygulanacaktır.<sup>99</sup>

FFH Yönergesi'nin 7. maddesi ile ilgili olarak belirtilmesi gereken bir diğer husus, bu maddenin sadece kuş koruma alanlarında geçerli olacak koruma hükümlerine dair bir yenilik getirdiği; bu alanların belirlenme usulünün ise, Yabani Kuşlar Yönergesi'nde yer alan hükümlere göre yürütülmeye devam edeceğidir. FFH Yönergesi'nin 7. maddesinde 6. maddenin üç fıkrasına yer verilerek 1. fıkranın kapsam dışı

<sup>99</sup> Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 149; Jans/von der Heide, *Europäisches Umweltrecht*, s. 521; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 169.

tutulmasının sebebi ise, Yabani Kuşlar Yönergesi'nin 4. maddesinin 1. fıkrasında, FFH Yönergesi'nin 6. maddesinin 1. fıkrasına paralel bir düzenlemenin bulunmasıdır.<sup>100</sup> FFH Yönergesi'nin 7. maddesi bağlamında ortaya çıkan bir sorun ise, Yabani Kuşlar Yönergesi kapsamında açıklanmış veya ilan edilmiş bir kuş koruma alanında 6. maddenin 4. fıkrasının 1. cümlesinin mi yoksa 3. cümlesinin mi uygulanacağıdır. Yabani Kuşlar Yönergesi'nin eklerinde yer verilmiş kuş türlerinin koruma gereksinimleri bakımından FFH Yönergesi'nin Ek II'sinde geçen öncelikli canlı türleriyle benzer olması nedeniyle, tüm kuş koruma alanlarında 6. maddenin 4. fıkrasının 3. cümlesinin uygulanması yerinde olacaktır.<sup>101</sup>

### F. FFH Yönergesi'nin Diğer Koruma Hükümleri

FFH Yönergesi'nin 12-16. maddelerinde, “canlı türlerinin korunması” başlığı ile 6. maddede öngörülen koruma hükümlerini tamamlayıcı düzenlemelere yer verilmiştir. Yönergenin 12-16. maddelerinde öngörülen bu hükümler, biyolojik çeşitliliğin korunmasında yönergenin 6. maddesinde olduğu gibi ilgili alanın korunması eksenli bir yaklaşımı esas almamış; bunun yerine yönergenin EK IV ve V'inde belirtilen bitki ve hayvan türlerinin doğrudan korunmasını amaçlayan düzenlemelere yer verilmiştir.

FFH Yönergesi'nin 12. maddesinin 1. fıkrası bu bağlamda, Ek IV (a)'da anılan sıkı bir korumaya ihtiyaç duyan hayvan türlerinin kasıtlı bir şekilde yakalanmasını veya öldürülmesini, bu türlerin kasti olarak rahatsız edilmesini veya bu türlerin yumurtalarının kasti bir şekilde alınmasını veya tahrip edilmesini, bu türlerin çiftleşme veya dinlenme yerlerinin herhangi bir şekilde bozulmasını veya tahrip edilmesini yasaklamaktadır. 12. maddenin 2. fıkrası ise, bu hayvan türlerinin yaban ortamlarından alınan örneklerinin bulundurulmasını, taşınmasını ve alışverişini veya takasını ve alışverişe veya takasa sunulmasını yasaklamaktadır. 12. maddede yer alan koruma sistemine benzer bir düzenleme, 13. madde uyarınca Ek IV (b)'de belirtilen bitki türleri için öngö-

<sup>100</sup> Karş. Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 167.

<sup>101</sup> Wirths, *Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht*, s. 205 vd.; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, s. 174 vd.; Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, s. 153 vd.

rülmüştür. FFH Yönergesi'nin 13. maddesi, Ek IV (b)'de belirtilen bitki türlerinin yabancı ortamlarındaki doğal dağılımlarında kasti olarak koparılmalarını, toplanmalarını, kesilmelerini, kökleri ile çıkarılmalarını veya tahrip edilmelerini, ayrıca bu türlerin yabancı ortamlarından alınan örneklerinin bulundurulmasını, taşınmasını ve alışverişini veya takasını ve alışverişe veya takasa sunulmasını yasaklamaktadır. FFH Yönergesi'nin 15. maddesinde ise Ek V'te yer alan hayvan ve bitki türleri için, 12. ve 13. maddelere göre daha gevşek koruma hükümlerine yer verilmiştir. 15. madde, bu türlerin yabancı ortamlarından alınması, yakalanması veya öldürülmesi konusunda ilkesel bir yasak öngörmemekle birlikte, bu tür fiilleri sıkı denetim tedbirlerine tabi kılmıştır. 15. madde bu bağlamda, ilgili türün yerel düzeyde yok olmasına veya ciddi bir biçimde tahrip olmasına neden olabilecek tüm araçları, ayrıca özellikle Ek VI (a)'da belirtilen yakalama ve öldürme araçlarını ve Ek VI (b)'de belirtilen nakliye usullerini veya yakalama veya öldürme şekillerini yasaklamıştır.

FFH Yönergesi'nin 16. maddesi ise, belli istisnai durumlarda 12-15. maddelerinde yer alan yasaklayıcı hükümlerden sapmayı mümkün kılmıştır. Burada yer verilen istisnai sapma nedenlerinden bazıları şunlardır: Yabancı hayvan ve bitkilerin korunması ve doğal yaşam alanlarının muhafaza gayesinin güdülmesi, bilhassa ekinlerin, çiftlik hayvanlarının, ormanların, balık kaynaklarının ve suların ve diğer mülkiyet türlerinin ciddi zararlardan korunmasının amaçlanması, kamu sağlığı ve kamu güvenliği ya da sosyal veya ekonomik nitelikte olan ve çevre için çok önemli olacak faydalı sonuçlara yol açanlar dâhil olmak üzere üstün kamu yararından doğan zorunlu nedenler, araştırma ve eğitim gayeleri, bitkilerin yapay çoğalmaları dâhil olmak üzere bu türlerin sayılarının tekrar çoğaltılması ve tekrar kazanılması ve bunlar için gerekli üretme işlemleri.

### G. Türk Hukuku Açısından Kısa Bir Değerlendirme

Biyolojik çeşitlilik bakımından Avrupa kıtasında dokuzuncu sıradada olan Türkiye, gerek flora gerekse de fauna açısından çok büyük bir zenginliğe sahiptir.<sup>102</sup> Dünyadaki 37 farklı flora bölgesinin üçü

<sup>102</sup> Bu konuda bkz. Demirayak, *Biyolojik Çeşitlilik-Doğa Koruma ve Sürdürülebilir Kalkınma*, s. 5 vd.; Çakmak, *AÜHFED*, 2008, C. 57, S. 1, s. 137; Eken ve Diğerleri, *Türkiye'nin*

Türkiye’de yer almaktadır. Türkiye’nin bu üç farklı bitki coğrafyasının birleştiği noktada olması, bitkisel zenginliğin en önemli nedenidir. Türkiye’de yaklaşık 9.000 bitki türü vardır. Bu bitki türlerinin takriben 30.00 tanesi ise endemiktir, yani Türkiye’ye hasır. Tüm Avrupa kıtasında ise, 2.750 tanesi endemik olmak üzere 12.000 bitki türü yaşamaktadır. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye’nin bitkisel zenginlik bakımından Avrupa kıtası ile kıyaslanabilecek seviyede olduğu görülür. Türkiye, 120 memeli, 400’ü aşkın kuş türü, 130 kadar sürüngen, 400’e varan balık, 80.000’e yakın böcek türü ile fauna açısından da oldukça zengin bir ülkedir. Türkiye ayrıca, kuş göç yolları üzerinde bulunması nedeniyle pek çok kuş türü için anahtar ülke konumundadır.

Türkiye’nin biyolojik çeşitliliği koruma maksadıyla Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi, Washington Sözleşmesi, Ramsar Sözleşmesi ve Bern Sözleşmesi gibi uluslararası sözleşmelere taraf olduğuna daha önce değinmiştik. Aynı gayeye yönelik olarak Türkiye ayrıca, Özellikle Afrika’da Ciddi Kuraklık ve/veya Çölleşmeye Maruz Ülkelerde Çölleşmeyle Mücadele İçin Birleşmiş Milletler Sözleşmesi<sup>103</sup> ve Avrupa Peyzaj Sözleşmesi’ne<sup>104</sup> de taraf olmuştur. Burada belirtilmesi gereken bir husus, Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerin, biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik ulusal düzenlemelerin hazırlanmasında öncü ve rehber bir rol üstlendiğidir.

Biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik iç hukuk düzenlemelerini ise, anayasal, yasal ve yönetmelikler düzeyindeki düzenlemeler olarak üç başlık altında incelemek mümkündür. 1982 Anayasası’nda biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik doğrudan bir hüküm bulunmamakla birlikte, 63. maddedeki “Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır” şeklindeki düzenlemenin devlete biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik de bir yükümlülük yüklediği söylenebilir. Bunun haricinde, Anayasa’nın 56. maddesinde çevrenin korunmasına ilişkin genel bir hüküm vardır. Burada, herkesin dengeli ve sağlıklı bir

---

Önemli Doğa Alanları, s. 47 vd.; Akdur, *Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Koruma Politikaları*, s. 179 vd.

<sup>103</sup> Temel amacı çölleşme ve kuraklıkla mücadele olan bu sözleşme 16.05.1998 tarihli *Resmî Gazete’de* yayınlanmıştır.

<sup>104</sup> Peyzaj korunmasını, yönetimini ve planlamasını geliştirmek ve peyzaj konularında Avrupa’da işbirliğini amaçlayan bu sözleşme 27.07.2003 tarihli *Resmî Gazete’de* yayınlanmıştır.

çevre de yaşama hakkına sahip olduğu; çevreyi geliştirmenin, çevre sağlığını korumanın ve çevre kirlenmesini önlemenin devletin ve vatandaşların ödevi olduğu ifade edilmiştir. Ormanların korunması ve geliştirilmesi ve orman köylüsünün korunması ile ilgili 169. ve 170. maddeler, çayır ve meraların korunmasına dair 45. madde, kıyılardan faydalanmaya ilişkin 43. madde, erozyonla mücadele hakkındaki 44. madde biyolojik çeşitliliğin korunması ile yakından alakalı anayasamızda yer alan diğer hükümlerdir. Biyolojik çeşitliliğin korunmasına ilişkin hükümlere anayasada dolaylı da olsa yer verilerek, gerek devlete gerekse de kişilere yönelik yükümlülüklerin öngörülmesi, biyolojik çeşitliliğin güvence altına alınması açısından büyük önem taşımaktadır. Bilhassa Anayasa'nın 63. maddesinin tüm devlet organlarına yönelmiş bir direktif içerdiği kabul edilirse, yasama organlarının biyolojik çeşitliliğin korunmasını sağlayacak yasal düzenlemeleri hazırlamakla, yürütme organlarının bu düzenlemelerin layığıyla yürütülmesini sağlamakla, yargı organlarının ise verecekleri kararlarda biyolojik çeşitliliğin korunması gerekliliğini yeterince dikkate almakla mükellef olduğu sonucuna ulaşılacaktır.

Biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik yasa düzeyindeki ulusal düzenlemelere göz atıldığında ise, birçok düzenleme ile karşılaşılacaktır. Çevrenin korunmasına dair özel bir düzenleme olan Çevre Kanunu bu düzenlemelerin en önemlilerindedir. Biyolojik çeşitliliğin korunmasına ilişkin esaslara bu kanunun 9. maddesinde yer verilmiştir. Kanun'un 9/a maddesinde doğal çevreyi oluşturan biyolojik çeşitlilik ve bu çeşitliliği barındıran ekosistemin korunmasının esas olduğu belirtilerek, biyolojik çeşitliliğin korunma ve kullanım esaslarının, yerel yönetimlerin, üniversitelerin, sivil toplum kuruluşlarının ve ilgili diğer kuruluşların görüşleri alınarak belirleneceği ifade edilmiştir. Çevre Kanunu'nun 9/d maddesi ise, biyolojik çeşitliliğin korunması amacıyla Bakanlar Kurulu tarafından ilan edilecek "Özel Çevre Koruma Bölgeleri"ni düzenlemektedir. Buna göre, "Ülke ve dünya ölçeğinde ekolojik önemi olan, çevre kirlenmeleri ve bozulmalarına duyarlı toprak ve su alanlarını, biyolojik çeşitliliğin, doğal kaynakların ve bunlarla ilgili kültürel kaynakların gelecek kuşaklara ulaşmasını emniyet altına almak üzere gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi amacıyla, Özel Çevre Koruma Bölgesi olarak tespit ve ilan etmeye, bu alanlarda uygulanacak koruma ve kullanma esasları ile plân ve projelerin hangi bakanlıkça hazırlanıp yürütüleceğini belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir." Son olarak Çevre Kanunu'nun 9/f madde-

si, “Biyolojik çeşitliliğin sürdürülebilirliğinin sağlanması bakımından nesli tehdit veya tehlike altında olanlar ile nadir bitki ve hayvan türlerinin korunması esas olup, mevzuata aykırı biçimde ticarete konu edilmeleri yasaktır” ibaresine yer vermiştir.

Biyolojik çeşitliliğin korunmasına dair hükümler içeren bir diğer düzenleme Milli Parklar Kanunu’dur. Bu Kanun’un 1. maddesinde, kanunun amacının yurdumuzdaki milli ve milletlerarası düzeyde değerlere sahip milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanlarının seçilip belirlenmesine, özellik ve karakterleri bozulmadan korunmasına, geliştirilmesine ve yönetilmesine ilişkin esasları düzenlemek olduğu belirtilmiştir. Bu kanun, milli park, tabiat parkı, tabiat alanı ve tabiatı koruma alanı isimleri altında dört ayrı koruma statüsü öngörerek, bu statüye sahip alanlarda geçerli olacak özel koruma hükümlerine 14. maddede yer vermiştir. Buna göre, “Bu kanun kapsamına giren yerlerde; **a)** Tabii ve ekolojik denge ve tabii ekosistem değeri bozulamaz, **b)** Yaban hayatı tahrip edilemez, **c)** Bu sahaların özelliklerinin kaybolmasına veya değiştirilmesine sebep olan veya olabilecek her türlü müdahaleler ile toprak, su ve hava kirlenmesi ve benzeri çevre sorunları yaratacak iş ve işlemler yapılamaz, **d)** Tabii dengeyi bozacak her türlü orman ürünleri üretimi, avlanma ve otlatma yapılamaz, **e)** Onaylanmış planlarda belirtilen yapı ve tesisler ve Genelkurmay Başkanlığı’nca ihtiyaç duyulacak savunma sistemi için gerekli tesisler dışında kamu yararı açısından vazgeçilmez ve kesin bir zorunluluk bulunmadıkça her ne suretle olursa olsun hiçbir yapı ve tesis kurulamaz ve işletilemez veya bu alanlarda var olan yerleşim sahaları dışında iskan yapılamaz.”

Kara Avcılığı Kanunu, biyolojik çeşitlilik açısından önem arz eden hükümler içeren başka bir düzenlemedir. Bu Kanun’un 2. maddesinin 11. ve 12. fıkralarında tanımlanan yaban hayatı koruma sahaları ve yaban hayatı geliştirme sahaları, konumuz bakımından özel bir öneme sahiptir. Yaban hayatı koruma sahaları, yaban hayatı değerlerine sahip, korunması gerekli yaşam ortamlarının bitki ve hayvan türleri ile birlikte mutlak olarak korunduğu ve devamlılığının sağlandığı alanlar iken; yaban hayatı geliştirme sahaları, av ve yaban hayvanlarının ve yaban hayatının korunduğu, geliştirildiği, av hayvanlarının yerleştirildiği, yaşama ortamını iyileştirici tedbirlerin alındığı ve gerektiğinde özel avlanma planı çerçevesinde avlanmanın yapılabildiği alanlar olarak tanımlanmıştır. Bu sahalarda geçerli olacak koruma hükümlerine ise, 4. maddede yer verilmiştir. Buna göre, “Yaban hayatı ko-



*ruma ve geliştirme sahalarında yaban hayatı tahrip edilemez, ekosistem bozulamaz, yaban hayatı koruma ve geliştirme sahaları ile üretme istasyonları dışında da olsa bu sahalara olumsuz etki yapacak tesislere izin verilemez, varsa mevcut tesislerin atıkları arıtılmadan bırakılamaz, onaylanmış planlarda belirtilen yapı ve tesisler dışında hiçbir yapı ve tesis kurulamaz, irtifak hakkı tesis edilemez. Bu sahalarda Bakanlıkça gerektiğinde ilave yasaklamalar getirilebilir. Bakanlığın uygun görüşü alınmadan diğer kamu kurum ve kuruluşlarınınca yasaklama getirilemez.”* Bu maddede ayrıca, av ve yaban hayvanlarının beslenmesine, barınmasına, üremesine ve korunmasına imkân veren doğal yaşama ortamlarının zehirlenemeyeceği, sulak alanların kirletilemeyeceği, kurutulamayacağı ve bunların doğal yapılarının değiştirilemeyeceği belirtilmiştir.

En önemli yaban hayatı yaşam alanlarından birini oluşturan ormanları korumayı amaçlayan Orman Kanunu’nda da, biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik hükümlere rastlamak mümkündür. Bu kanunun 25. maddesinde, *“Orman Genel Müdürlüğü; mevkii ve özelliği dolayısıyla lüzum göreceği ormanları ve orman rejimine giren sahaları; bilim ve fennin istifadesine tahsis etmek, tabiatı muhafaza etmek, yurdun güzelliğini sağlamak, toplumun çeşitli spor ve dinlenme ihtiyaçlarını karşılamak, turistik hareketlere imkân vermek maksadıyla, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma sahaları ve orman mesire yerleri olarak ayırır, düzenler, yönetir ve gerektiğinde işletir veya işlettirir”* ibaresine yer verilmiştir. Orman Kanunu’nun 14. maddesinde ise, ormanların korunmasına yönelik bazı koruma önlemlerine yer verilmiştir.

Biyolojik çeşitliliğin korunmasına ilişkin hükümler içeren bir diğer yasa 24.6.2004 tarihinde kabul edilen Hayvanları Koruma Kanunu’dur. Bu Kanun’un 4/e maddesi uyarınca, *“Nesli yok olma tehlikesi altında bulunan tür ve bunların yaşama ortamlarının korunması esastır.”* Bu kanunun 8. maddesinde ayrıca *“Bir hayvan neslini yok edecek her türlü müdahale yasaktır. Bir hayvana tıbbî amaçlar dışında, onun türüne ve ekolojik özelliklerine aykırı hale getirecek şekilde ve dozda hormon ve ilaç vermek, çeşitli maddelerle doping yapmak, hayvanların türlerine has davranış ve fizikî özelliklerini yapay yöntemlerle değiştirmek yasaktır.”* ibaresine yer verilmiştir.

Son olarak Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 2/v maddesinde, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları ve orman içi mesire yerleri ile biyolojik çeşitliliğin, av ve yaban hayatı alanlarının tespiti, yönetimi, korun-

ması, geliştirilmesi, işletilmesi ve işlettirilmesini sağlamanın Bakanlığın görevlerinden olduğu ifade edilmiştir.

Anayasal ve yasal düzenlemelerin yanı sıra ülkemizde biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik birçok yönetmelik de mevcuttur. Kısmen Türkiye'nin uluslararası sözleşmelerden doğan yükümlülüklerini hayata geçirmeyi, kısmen de yasalarda yer alan düzenlemeleri somutlaştırarak, bunların uygulanmasını sağlamayı amaçlayan bu yönetmeliklerin en önemlileri şunlardır:

Nesli Tehlike Altında Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşmenin Uygulanmasına Dair Yönetmelik, Milli Parklar Yönetmeliği, Sulak Alanların Korunması Yönetmeliği, Av ve Yaban Hayvanlarının ve Yaşam Alanlarının Korunması, Zararlılarıyla Mücadele Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Av ve Yaban Hayvanları İle Bunlardan Elde Edilen Ürünlerin Bulundurulması, Üretimi ve Ticareti Hakkında Yönetmelik, Avlakların Kuruluşu, Yönetimi ve Denetimi Esas ve Usulleri İle İlgili Yönetmelik, Yaban Hayatı Koruma ve Yaban Hayatı Geliştirme Sahaları İle İlgili Yönetmelik, Çevre ve Orman Bakanlığı Döner Sermayeli İşletmeler Yönetmeliği, Çevre ve Orman Bakanlığı Merkez Teşkilatının Görevleri, Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik, Merkez Av Komisyonu, İl ve İlçe Av Komisyonlarının Görevleri, Çalışma Esas ve Usullerine Dair Yönetmelik.

Biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik olarak Türk hukukunda yer alan hükümler bir bütün olarak dikkate alındığında göze çarpan ilk husus, bu düzenlemelerin değişik hukuk metinlerinde genel olarak dağınık bir şekilde yer aldığıdır. Belirtilmesi lüzum arz eden bir diğer nokta, biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik mevzuatımızın önemli ölçüde uluslararası antlaşmalara dayandığıdır. 1982 Anayasası'nın 90. maddesinde her ne kadar, "*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir*" ibaresine yer verilmişse de, bu antlaşmaların iç hukuk bağlamında bağlayıcılığı konusunda problemler ortaya çıkmaktadır. Zira uluslararası bir antlaşmanın iç hukukta uygulanabilmesi için çoğu kez ulusal düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Biyolojik çeşitliliğin korunması bakımından önem taşıyan birçok antlaşma Bakanlar Kurulu tarafından imzalanıp *Resmî Gazete*'de yayınlamasına rağmen, bu antlaşmalardan bazılarının uygulanabilmesi için gerekli yasal düzenlemeler

hala yapılmamıştır.<sup>105</sup> Bunun yanı sıra Türkiye'nin bu antlaşmaları kabul ederken düştüğü ihtirazi kayıtlar, bu antlaşmaların layıkıyla uygulanmasında ciddi problemler ortaya çıkarabilecek niteliktedir.<sup>106</sup> Biyolojik çeşitliliğin korunmasına yönelik mevzuatımızda yer alan kanun düzeyindeki hükümlere bakıldığında ise, bunların birbirinden kopuk olarak farklı kanun metinlerine sonradan eklendiği ve biyolojik çeşitliliğin korunma gereklerine cevap vermede yetersiz olduğu göze çarpmaktadır. Etkililiklerini güvence altına alacak caydırıcı yaptırımlardan yoksun olmaları, bu hükümlerin önemli bir diğer eksikliği olarak görülebilir. Biyolojik çeşitliliğin korunmasının farklı yasalarda düzenlenerek, bu konuya ilişkin tedbirlerin farklı kurumlarca yürütülmesi ayrıca, görev çatışmalarına ve yasaların uygulanmasında sorunlara da yol açmaktadır.<sup>107</sup> Bu açıklamalar ışığında, Türkiye'de doğa ve biyolojik çeşitliliğin korunması konusunu ele alan bir hususi bir düzenlemeye ciddi bir ihtiyaç duyulduğunu ifade etmek gerekir.<sup>108</sup> FFH Yönergesi ve Yabani Kuşlar Yönergesi hükümlerinin dikkate alınarak, bir doğa koruma kanununun hazırlanarak biyolojik çeşitliliğin korunmasına ilişkin hususlara da bu kanunda ayrıntılı bir şekilde yer verilmesi, gerek Türk çevre hukukunun Avrupa Birliği hukukuna yakınlaştırılması gerekse de biyolojik çeşitliliğin korunması alanında uygulamada karşılaşılan problemlerin aşılmasında birçok bakımdan olumlu sonuçlar doğuracaktır. Hazırlanacak doğa koruma kanununda, doğa ve biyolojik çeşitliliğin korunmasında esas alınacak temel yaklaşım ve prensiplerin ortaya konarak, doğa ve biyolojik çeşitliliğin korunmasında başvurulacak tedbirlere ayrıntılı bir şekilde yer verilmesi yararlı olacaktır. Bu kanunda ayrıca, doğa ve biyolojik çeşitliliğin korunması ile ilgili temel kavramların tanımına yer verilmesi birçok bakımdan faydalı olacaktır. Natura 2000 ağının örnek alınarak, koruma gereksinimi duyan fauna, flora ve habitatların bulunduğu koruma alanlarını kapsayacak ulusal bir koruma alanı ağının oluşturulmasına ilişkin esaslara da bu

<sup>105</sup> Bu konuda karşı. Cansevdi, *Avrupa Birliği'nin Çevre Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu*, s. 163 vd.

<sup>106</sup> Karşı. Cansevdi, *Avrupa Birliği'nin Çevre Politikası ve Türkiye'nin Uyumunu*, s. 164.

<sup>107</sup> Karşı. Kaplan, *Doğa Koruma Çalışmaları ve Yasalarımız, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, 2003, S. 16, s. 33; Demirayak, *Biyolojik Çeşitlilik-Doğa Koruma ve Sürdürülebilir Kalkınma*, s. 26.

<sup>108</sup> Karşı. Kaplan, *Doğa Koruma Çalışmaları ve Yasalarımız, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, 2003, S. 16, s. 33; Demirayak, *Biyolojik Çeşitlilik-Doğa Koruma ve Sürdürülebilir Kalkınma*, s. 26.

tarz bir düzenlemede yer verilmesi, bu düzenlemeden beklenen amaçların gerçekleşmesi açısından büyük önem taşıyacaktır.

## H. Sonuç

Avrupa Birliği doğa koruma hukukunun en önemli düzenlemeleri olan FFH Yönergesi ve Yabani kuşlar Yönergesi, biyolojik çeşitliliğin kaybının önlenmesi amacına yönelmiştir. Yabani Kuşlar Yönergesi, sadece yabani kuşların ve bu kuşların doğal yaşam alanlarının korunması amacını güderken, FFH Yönergesi bütüncül bir yaklaşımla hem yabani hayvan ve bitki türlerini hem de bu türlerin doğal yaşam alanlarını korumayı hedeflemektedir. FFH Yönergesi bunun dışında, Natura 2000 adıyla bir Avrupa koruma alanları ağına oluşturulmasını öngörmektedir. Biyolojik çeşitliliğin kaybının önlenmesinde kilit bir rol üstlenen Natura 2000 koruma ağı, özel koruma alanları ve kuş koruma alanlarından oluşmaktadır. FFH Yönergesi, bu ağa dâhil olacak alanlarda geçerli olacak özel koruma yükümlülükler öngörerek, biyolojik çeşitliliğin etkili bir şekilde korunmasını sağlayacak hükümlere yer vermiştir. Avrupa doğa mirasının korunmasında çok önemli bir görevi üstlenen FFH Yönergesi ve Yabani Kuşlar Yönergesi'nin hükümlerinin örnek alınarak, doğa ve biyolojik çeşitliliğin korunması alanında Türk hukukunda mevcut olan bazı boşlukların doldurulması amacıyla bir doğa koruma kanununun hazırlanması, birçok açıdan faydalı olacaktır.

## KAYNAKLAR

- Akdur, Recep, *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Çevre Koruma Politikaları*, Ankara 2005.
- Beckmann, Martin/Lambrecht, Heiner, *Verträglichkeitsprüfung und Ausnahmeregelungen nach § 19c BNatSchG*, ZUR 2000, s. 1 vd.
- Berg, Gunhild, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, Münster 2002.
- Berner, Klaus, *Der Habitatschutz im europäischen und deutschen Recht, Die FFH-Richtlinie der EG und ihre Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 2000 (Berner, Der Habitatschutz).
- Callies, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.), *Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der*

- Europäischen Gemeinschaft*, 3. Auflage, München 2007 (Callies/Ruffert, EG-Vertrag).
- Cansevdi, Hürrem (Edit.), *Avrupa Birliği'nin Çevre Politikası ve Türkiye'nin Uyumu*, İstanbul 2001.
- Cosack, Tilman, *Erheblichkeitsschwelle und Ausnahmeregelungen nach § 34 BNatSchG- Garantien für eine ausgewogene FFH-Verträglichkeitsprüfung?*, UPR 2002, s. 250 vd.
- Çakmak, Münci, *Biyolojik Çeşitliliğin Hukuken Korunması ve Kamu Yararı*, AÜHFD, 2008, C. 57, S. 1, s. 133 vd.
- Demirayak, Filiz, *Biyolojik Çeşitlilik- Doğa Koruma ve Sürdürülebilir Kalkınma*,  
([http://www.tubitak.gov.tr/tubitak\\_content\\_files/vizyon2023/csk/EK-14.pdf](http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/csk/EK-14.pdf)) (15.07.2009)
- Eken, Güven ve Diğerleri (Edit.), *Türkiye'nin Önemli Doğa Alanları*, Cilt I, Ankara 2006
- Epiney, Astrid, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, 2. Auflage, Köln 2005
- Erbguth, Wilfried/Schlacke, Sabine, *Umweltrecht*, Baden-Baden 2005
- Europäische Kommission (Hrsg.), *Natura 2000 - Gebietsmanagement: Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG*, Luxemburg 2000 (Europäische Kommission, Gebietsmanagement).
- European Commission, *Questions and answers about EU-biodiversity policy*, MEMO/06/212, Brussels 2006.
- Fisahn, Andreas/Cremer, Wolfram, *Ausweisungspflicht und Schutzregime nach der Fauna-Flora-Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie*, NuR 1997, s. 268 vd.
- Freiburg, Susann, *Die Erhaltung der biologischen Vielfalt in Deutschland auf der Basis eu-roparechtlicher Vorgaben*, Bayreuth 1998 (Freiburg, *Die Erhaltung der biologischen Vielfalt*)
- Gellermann, Martin, *Naturschutzrecht*, in: Hansmann, Klaus/Sellner, Dieter (Hrsg.), *Grundzüge des Umweltrechts*, 3. Auflage, Berlin 2007 (Gellermann, *Naturschutzrecht*).
- Gellermann, Martin, *Natura 2000: Rechtsfragen eines im Aufbau befindlichen Schutzgebietsnetzes*, ZUR 2005, s. 581 vd.
- Gellermann, Martin, *Natura 2000, Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Auflage, Berlin/Wien 2001 (Gellermann, *Natura 2000*).
- Gellermann, Martin, *Das FFH-Regime und die sich daraus ergebenden Um-*

- setzungsverpflichtungen, NVwZ 2001, s. 500 vd.
- Güneş, Ahmet M./Fisahn, Andreas, *Die Anforderungen des BVerwG an die FFH-Verträglichkeitsprüfung, Zugleich eine Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 17.1.2007 – 9 A 20.05 –, EurUP 2007*, s. 220 vd.
- Güneş, Ahmet M., *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie und seine Umsetzung in nationales Recht*, Aachen 2007 (Güneş, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*).
- Güneş, Yusuf/Coşkun, Aynur A., *Çevre Hukuku*, İstanbul 2004.
- Halama, Günter, *Die FFH-Richtlinie - unmittelbare Auswirkungen auf das Planungs- und Zulassungsrecht*, NVwZ 2001, s. 206 vd.
- Hoppe, Werner/Beckmann, Martin/Kauch, Petra, *Umweltrecht*, 2. Auflage, München 2000.
- Hösch, Ulrich, *Die FFH-Verträglichkeitsprüfung im System der Planfeststellung*, NuR 2004, s. 210 vd.
- Jans, H. Jan/von der Heide, Ann-Katrin, *Europäisches Umweltrecht*, Groningen 2003.
- Jarass, Hans D., *Die Zulässigkeit von Projekten nach FFH-Recht*, NuR 2007, s. 371 vd.
- Kador, Tobias, *FFH-Richtlinie, Ausweisungsverfahren, Schutzregime und ihre Auswirkungen auf die kommunale Bauleitplanung*, Frankfurt 2004 (Kador, *FFH-Richtlinie*).
- Kaplan, Semih, *Doğa Koruma Çalışmaları ve Yasalarımız, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, 2003, S. 16, s. 29 vd.
- Kerkmann, Jochen, *Natura 2000: Verfahren und Rechtsschutz im Rahmen der FFH-Richtlinie*, Berlin 2004 (Kerkmann, *Natura 2000*).
- Kışlalıoğlu, Mine/Berkes, Fikret, *Ekoloji ve Çevre Bilimleri*, Ankara 1985.
- Kloepfer, Michael, *Umweltrecht*, 3. Auflage, München 2004.
- Koch, Hans-Joachim(Hrsg.), *Umweltrecht*, 2. Auflage, Köln 2007.
- Köck, Wolfgang, *Der Kohärenzausgleich für Eingriffe in FFH-Gebiete*, ZUR 2005, s. 467 vd.
- Kremer, Peter, *Erhöhte Anforderungen an die FFH-Verträglichkeitsprüfung und nachfolgende Abweichungsentscheidungen – das Urteil des BVerwG zur A 143*, ZUR 2007, s. 299 vd.
- Kröger, Detlef/Klauß, Ingo, *Umweltrecht*, Berlin 2001.
- Kues, Dirk, *Lebensraumschutz nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, Aachen 2001 (Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*).
- Leist, Thorsten, *Lebensraumschutz nach Europäischem Gemeinschaftsrecht und seine Verwirklichung im deutschen Rechtskreis*, Hamburg 1998



(Leist, Lebensraumschutz).

- Madner, Verena, *Naturschutzrecht*, in: Potacs, Michael/ Holuebek, Michael (Hrsg.), *Handbuch des öffentlichen Wirtschaftsrechts*, 2. Auflage, Wien 2007 (Madner, *Naturschutzrecht*).
- Mayer, Roland, *Die Wirkung von Vertragsverletzungsklagen auf die Umsetzung von Natura 2000*, Konstanz 2004.
- Rödiger-Vorwerk, Tanja, *Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie der Europäischen Union und ihre Umsetzung in nationales Recht*, Berlin 1998 (Rödiger-Vorwerk, *Die Flora-Fauna-habitat-Richtlinie*).
- Saerbeck, Barbara. *Die Umsetzung der europäischen Richtlinie „Natura 2000“ in Deutschland*, Konstanz 2006.
- Sobotta, Christoph, *Die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 6 der Habitatrichtlinie*, ZUR 2006, s. 353 vd.
- Stür, Bernhard, *Europäischer Gebiets- und Artenschutz in ruhigeren Gefilden*, DVBl. 2009, s. 1 vd.
- Stür, Bernhard, *Habitat- und Vogelschutz in der Fachplanung - Die niederländische Herz-muschelfischerei und ihre Folgen für die Grünrücken über deutschen Autobahnen -*, DVBl. 2007, s. 416 vd.
- Thyssen, Bernd, *Europäischer Habitatschutz entsprechend der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie in der Planfeststellung*, DVBl. 1998, s. 872 vd.
- Turgut, Nükhet Y., *Çevre Politikası ve Hukuku*, Ankara 2009.
- Wirths, Volker, *Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und ihre Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 2001 (Wirths, *Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrechts*).
- Wolf, Rainer, *Die Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Belange bei der Umsetzung des FFH-Rechts*, ZUR 2005, s. 449 vd.
- Wrase, Joachim, *Rechtsschutz gegen die Schaffung von FFH - und Vogelschutzgebieten*, Münster 2004
- Wrase, Joachim, *Ausnahmen vom FFH-Schutzregime*, NuR 2004, s. 356 vd.
- <http://de.wikipedia.org/wiki/Biodiversit%C3%A4t> (15.07.2009)