

Dr. Abdurrahman SAYGILI

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Ambalaj Atıklarının “Bedelsiz” Alınması Hukuka Uygun Mu?

1. Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği ve Yönetmeliğin 5/d ve 12/b Maddelerinin Konusu

24 Haziran 2007 tarih ve 26562 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’nin amacı, çevresel açıdan belirli ölçütlere, temel koşul ve özelliklere sahip ambalajların üretimi; ambalaj atıklarının çevreye zarar verecek şekilde doğrudan ve dolaylı bir şekilde alıcı ortama verilmesinin önlenmesi; ambalaj atıklarının oluşumunun öncelikli olarak önlenmesi, ama bunun mümkün olmadığı durumlarda, yani önlenemeyen ambalaj atıklarının ortaya çıktığı hallerde tekrar kullanım, geri dönüşüm ve geri kazanım yolu ile bertaraf edilecek miktarının azaltılması; ambalaj atıklarının belirli bir sistem içinde, kaynağında ayrı toplanması, taşınması, ayrıştırılması konularında teknik ve idari standartların oluşturulması ve bunlarla ilgili prensip, politika ve programlar ile hukuki, idari ve

teknik esasların belirlenmesi şeklinde 1’inci maddede ifade edilmiştir.

Yönetmeliğin amaç maddesinden de görüleceği üzere, çevre hukukunun en önemli ilkelere birisi olan “önleme ilkesi”ne yer verilmiş ve hatta bununla da yetinilmeyerek önleme ilkesinin alt ilkesi olan “kaynağında önleme ilkesi” açıkça düzenlenmiştir¹. İlgili maddenin, önleme ilkesine yer vermenin yanında, onun anlamını da teorik olarak yansıtmaya çalıştığını söylemek gerekmektedir. Yönetmelikteki bu yaklaşım genel ilkeler kısmında da pekiştirilmiştir. Ambalaj atıklarının kontrolüyle ilgili genel ilkelerin belirlendiği 5’inci maddede, önleme ilkesi dışında ayrıca “kirleten öder ilkesinin” mantığına uygun düzenlemelere de yer verilmesi dikkat çekicidir.

Ancak genel ilkelerin yer verildiği 5’inci maddede ilgi çekici başka bir hüküm vardır; bu hüküm, (d) bendinde yer almaktadır. İlgili bendi göre, “ambalaj atığı üreticileri; ilgili oldukları belediyeler tarafından hazırlanarak Bakanlığa sunulan ambalaj atığı yönetim planı doğrultu-

Yönetmeliğin 5/d maddesi ambalaj atığı üreticilerini mülkiyetlerinde bulunan ambalaj atıklarını “bedelsiz” olarak belediyenin sistemine vermekle yükümlü kılmıştır.

sunda belirlenen toplama sistemine uygun olarak biriktirmek ve bedelsiz olarak belediyenin sistemine vermekle yükümlüdürler.” Hükmün ilginç yanı, Yönetmeliğin ambalaj atığı üreticilerini mülkiyetlerinde bulunan ambalaj atıklarını “bedelsiz” olarak belediyenin sistemine vermekle yükümlü kılmasıdır. Söz konusu hükme paralel bir düzenleme, aynı Yönetmeliğin bu kez 12’nci maddesinin (b) bendinde, satış noktaları bağlamında yapılmıştır. Buna göre; satış noktaları, “ambalaj atıklarını, ilgili belediyenin sözleşme imzaladığı lisanslı toplama tesisine, belediyenin Bakanlığa sunduğu ambalaj atıkları yönetim planı doğrultusunda bedelsiz olarak vermekle” yükümlendirilmiştir.

II. Hukuki İnceleme ve Değerlendirme

Yukarıda da belirtildiği gibi, Yönetmeliğin 5’inci maddesinin (d) bendi ve 12’nci maddesinin (b) bendi gerek ambalaj üreticileri gerek satış noktaları açısından ambalaj atıklarını “bedelsiz” olarak belediyelere ve belediyenin sözleşme imzaladığı lisanslı toplama tesislerine vermekle yükümlü kılmaktadır.

Yönetmeliğin “bedelsiz” ifadesiyle kastettiği, atık üreticileri ve satış noktalarının kendi mülkiyetlerinde bulunan ambalaj atıklarını herhangi bir iktisadi karşılık gözetmeden belediyeye ya da onun işaret ettiği tesislere vermektir. Ancak Yönetmelik bunu bir tercih olarak düzenlemekte, ilgililerine bir yükümlülük olarak yüklemektedir. Böyle bir düzenlemenin, anayasal bir hak olan mülkiyet hakkının mevcudiyeti karşısında sorun teşkil edeceği aşikârdır. Çünkü kişinin malik olduğu bir malı kendi iradesi dışında elinden çıkarmasını istemek, açıkça o kişiyi zorlamak anlamına gelmektedir. İfadeyi huku-

kun diline aktarırsak, kişinin iradesi hilafına bir hakkını kullanılması konusunda yükümlülük yüklemek, o hakkı sınırlamak anlamına gelir. Bu sınırlama, söz konusu “hakkı anlamsız hale getirip ortadan kaldırırsa özüne doku[nuyor]”² demektir.

İşte bu noktada, Yönetmeliğin ilgili düzenlemelerinin mülkiyet hakkı sınır getirdiği söylenebilir. Anayasa’nın 35’inci maddesinde düzenlenen mülkiyet hakkı, ancak kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlandırılabilir bir haktır. Bu çerçevede, mülkiyet hakkı, kanun dışında herhangi bir alt hukuki düzenlemeye konu teşkil edemez. Oysa Yönetmelikle ambalaj atıkları üzerinde mülkiyet hakları olduğu belli olan kişilerin bu hakları sınırlandırılmakta ve hak kullanılamaz hale getirilmektedir. Anayasa’nın hükmü açıktır; mülkiyet hakkı ancak kamu yararının olduğu durumlarda kanunla sınırlandırılabilir. Normlar hiyerarşisi açısından, kanundan daha alt bir düzenleme olan Yönetmelik şeklindeki bir düzenleyici işlemle bu hakka hanel getirilemez. Ancak mülkiyet hakkının da sınırsız bir hak olmadığını vurgulamak gerekir.

Çevrenin korunmasında, hiç kuşku yok ki, kamu yararı bulunmaktadır. Anayasa’nın 56. maddesinin ilk iki fıkrası çevrenin korunmasına ilişkin bir düzenleme getirmekte; herkese sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını tanımaktadır. Özellikle maddenin ikinci fıkrası, çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirliliği önlemek için Devlete ve vatandaşlara ödevler yüklemektedir. Hatta bu çerçevede Çevre Kanunu çıkarılmış, çevre bütün canlıların ortak varlığı olarak kabul edilmiştir. Kanunun 2’nci maddesinde çeşitli tanımlar yapılmış, ambalaj atıkları ayrı olarak tanımlanmakla birlikte genel bir atık tanımına yer verilmiş ve atık “herhangi bir faaliyet sonucunda

Yönetmelikle ambalaj atıkları üzerinde mülkiyet hakları olduğu belli olan kişilerin bu hakları sınırlandırılmakta ve hak kullanılamaz hale getirilmektedir.

Bir şeyin/ürünün atık olması için malikinin onu mülkiyetinden çıkarma iradesini göstermiş olması gerekir.

oluşan, çevreye atılan veya bırakılan her türlü maddeyi” karşılar şekilde tanımlanmıştır. Görüleceği gibi, Kanun, atığı atılan ve bırakılan şeklinde ifade etmiştir. Başka bir deyişle, atık, kişilerin iradeleriyle mülkiyetlerinden çıkaracakları “şey” olarak görülmektedir. Dolayısıyla, tehlikeli atıkların durumu hariç, bir şeyin/ürünün atık olması için malikinin onu mülkiyetinden çıkarma iradesini göstermiş olması gerekir. Aksi halde, hiçbir işine yaramasa, kullanım değeri olmasa dahi, kişi ürününü ya da bir malını ya da bir şeyi malik sıfatıyla tutmak konusunda anayasal bir hakka sahiptir. Bu çerçevede, ambalaj atığını, atık üreticisi veya satış noktası, belediyeye herhangi bir bedel talep etmeden vermek zorunda değildir. Atık üreticisi veya satış noktası, mülkiyetinde olan ambalaj atığını, sadece belediyeye ya da onun göstereceği tesislere değil, sözleşme özgürlüğü çerçevesinde ilgili mevzuata uygun olarak başka kişilere bedel karşılığı devredebilir.

Atıkların satış konusu olması çevre hukukçularının çok tasvip etmedikleri bir durumdur. Çünkü atıkların ve ambalaj atıklarının da nihayetinde çevreye zarar verme potansiyeli çok yüksektir ve bir de bunun ticaretinin yapılması, olası riski daha da arttırır. Atık ticareti daha doğrudan söylenirse, kirliliği pazarlamaktan başka bir şey değildir. Kapitalist sistem, yüzyıllardır doğayı tahrip etmesinin bir sonucunu, yani kirliliği şimdi bir kâr vasıtası olarak kullanmaktadır. Çok net söylemek gerekirse, ambalaj atıklarının bedel karşılığı el değiştirmesi kirlilik ticaretinin bir şeklidir. Ancak çevre hukukçusu ya da çevreyi koruma amacı güden birisi olmak, çevre lehine dahi olsa hukuka aykırı bir durumu tespit etmemenin gerekçesi olamaz. Kanımca, Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin (d) bendi ve 12'nci maddesinin (b) bendi açıkça hukuka aykırıdır. Eğer düzenleme bir kanunla yapılmış olsaydı, Anayasa'nın 56'ncı maddesi bağ-

lamında konu farklı bir şekilde de tartışılabilir, mülkiyet hakkı ile sağlıklı ve dengeli çevrede yaşama hakkının arasındaki çatışma üzerinden daha başka görüşler ileri sürülebilirdi. Ancak somut durumda, ilgililerin mülkiyet hakkından yararlanmalarını engelleyen ve onun özüne dokunan bir müdahale içeren, dolayısıyla kamu yararı amacıyla ve ancak kanunla düzenlenebilecek bedel konusunun Yönetmelikle düzenlenmesinin hukuka aykırı olduğunu düşünüyorum.

DİPNOTLAR

- 1 İlkelerle ilgili olarak bkz. Abdurrahman Saygılı, Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi, İmaj Yay., Ankara 2007, s. 219-234.
- 2 Esin Örüçü, Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı-Mülkiyet Hakkının Sınırlanması, İÜHF Yay., No: 473, İstanbul 1976, s. 49.