

Tarım Arazilerinde İmar ve Planlama Süreçlerinin Yönetimi: Mevzuat Odaklı Bir Değerlendirme

Giriş

Türkiye, sahip olduğu coğrafi konum ve ekolojik çeşitlilik ile önemli bir tarımsal potansiyele sahiptir. Bu potansiyelin temelini oluşturan tarım arazileri, yalnızca gıda güvencesi ve ekonomik kalkınma için değil, aynı zamanda ekolojik denge ve kırsal yaşamın sürdürülebilirliği açısından da hayati bir rol oynamaktadır. Ancak, son yıllarda yaşanan hızlı nüfus artışı, plansız kentleşme ve sanayileşme baskısı, bu stratejik kaynak üzerinde ciddi bir tehdit oluşturmaktadır.¹ Verimli tarım topraklarının konut, sanayi, turizm veya altyapı projeleri gibi tarım dışı amaçlarla kullanımı, ülkenin üretim kapasitesini geri döndürülemez bir şekilde aşındırmakta ve tarımı daha verimsiz, marjinal alanlara doğru itmektedir.¹

Bu kritik dengenin yönetimi, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası tarafından devlete verilmiş temel bir görevdir. Anayasa'nın toprağın korunması ve verimli işletilmesine yönelik amir hükümleri, bu alandaki yasal düzenlemelerin de çıkış noktasını oluşturmaktadır.¹ Bu yasal çerçevenin merkezinde, 19 Temmuz 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu yer almaktadır.¹ Bu kanun ve ona bağlı olarak çıkarılan yönetmelik, genelge ve talimatlar, tarım arazilerinin korunması, sınıflandırılması, planlanması ve amaç dışı kullanımının disiplin altına alınması için kapsamlı bir mekanizma kurmayı hedeflemektedir.

Bu raporun amacı, Türkiye'de tarım arazilerindeki imar ve planlama süreçlerinin yönetimini, temel olarak 5403 sayılı Kanun ve ilgili ikincil mevzuat ekseninde, detaylı bir şekilde değerlendirmektir. Rapor, mevzuatın felsefesinden kurumsal yapılanmaya, arazi sınıflandırmasından izin süreçlerine, denetim mekanizmalarından yaptırımlara kadar tüm süreci analitik bir bakış açısıyla ele alacaktır. Metodoloji olarak, kanun metinleri, yönetmelikler, uygulama talimatları ve ilgili kurumsal dokümanlar incelenerek, yasal normların pratikteki yansımaları ve sistemin işleyişindeki kritik noktalar ortaya konulacaktır.

Bölüm 1: Tarım Arazilerinin Korunmasına Yönelik Yasal ve Kurumsal Çerçeve

Tarım arazilerinin korunmasına yönelik politikaların başarısı, sağlam bir yasal zemine ve etkin işleyen bir kurumsal yapıya bağlıdır. Türkiye'de bu çerçeve, Anayasal güvencelerle başlayıp, 5403 sayılı Kanun ile somutlaşan ve yerel düzeyde kurullar aracılığıyla işleyen çok katmanlı bir yapı arz etmektedir.

1.1. Anayasal Dayanak ve 5403 Sayılı Kanun'un Temel Felsefesi

Tarım arazilerinin korunması, Türkiye'de anayasal bir devlet görevi olarak tanımlanmıştır. Anayasa'nın 44. maddesi, "Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek..." görevini devlete yüklerken, 45. madde ise "Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer'aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek..." suretiyle tarımsal üretimin planlanması ve desteklenmesi için gerekli tedbirleri alacağını hükme bağlamıştır.¹ Bu anayasal direktifler, tarım topraklarının basit bir mülkiyet nesnesi olmanın ötesinde, kamusal bir değer taşıdığını ve korunmasının bir kamu yararı olduğunu tescil etmektedir.

03 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilen 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, bu anayasal misyonun hayata geçirilmesi için tasarlanmış temel yasal araçtır.¹ Kanunun 1. maddesinde belirtilen amaç, toprağın korunması ve geliştirilmesi, tarım arazilerinin sınıflandırılması, bölünmelerinin önlenmesi ve "çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak planlı kullanımını" sağlayacak usul ve esasları belirlemektir.⁴ Bu felsefe, arazi kullanım kararlarında ekonomik kaygılar ile ekolojik sürdürülebilirlik arasında bir denge kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Kanun, özellikle 2014 yılında 6537 sayılı Kanun ile yapılan kapsamlı değişikliklerle, tarım arazilerinin

miras yoluyla parçalanmasını önlemeye yönelik radikal adımlar atarak ekonomik işletme büyüklüklerini koruma hedefini güçlendirmiştir.²

1.2. Kanunun Kapsamı ve Temel Terminoloji Analizi

Kanunun etkinliği, uygulama alanını ve temel kavramlarını net bir şekilde tanımlamasına bağlıdır. Kanunun 2. maddesi, kapsamını; arazi ve toprak kaynaklarının bilimsel esaslara göre sınıflandırılması, asgari büyüklüklerin belirlenerek bölünmelerin önlenmesi, arazi kullanım planlarının hazırlanması ve amaç dışı kullanımların engellenmesi olarak çizmektedir.⁴ Ancak, kanunun kapsamı mutlak değildir. 6831 sayılı Orman Kanunu, 4342 sayılı Mera Kanunu ve 3573 sayılı Zeytinciliğin Islahı ve Yabancılarının Aşılattırılması Hakkında Kanun gibi özel kanunlara tabi alanlar, 5403 sayılı Kanun'un uygulama alanı dışındadır.¹

Kanunun doğru anlaşılması için temel tanımların incelenmesi kritik öneme sahiptir:

- **Toprak:** Yeryüzünü ince bir tabaka halinde kaplayan, canlı ve doğal bir kaynak olarak tanımlanır.⁴
- **Arazi:** Toprak, iklim, topoğrafya gibi unsurların etkileşimde olduğu daha geniş bir yeryüzü parçasını ifade eder.⁴
- **Tarım Arazisi:** Toprak, topoğrafya ve iklimsel özellikleri tarımsal üretim için uygun olan, halihazırda bu amaçla kullanılan veya ıslah edilerek uygun hale getirilebilen arazilerdir.⁴ Bu tanım, arazinin sadece mevcut durumunu değil, potansiyelini de kapsayarak koruma şemsiyesini genişletmektedir.

Bu kavramsal ayırım, mevzuatın temelini oluşturur; zira korunacak olan sadece üzerindeki "toprak" değil, tarımsal üretim potansiyeli taşıyan "arazi" sisteminin bütünüdür.¹⁴

1.3. İdari Yapılanma ve Yetki Dağılımı

5403 sayılı Kanun, merkezi ve yerel düzeyde yetki ve sorumlulukları dağıtan karma bir idari model öngörmektedir.

- **Tarım ve Orman Bakanlığı'nın Rolü:** Bakanlık, sistemin en üst düzeydeki düzenleyici ve denetleyici otoritesidir. Kanunun uygulanmasına yönelik yönetmelik ve talimatları hazırlamak, ülke genelinde arazi sınıflandırma standartlarını belirlemek, arazi kullanım planlamasına yön vermek ve özellikle "Büyük Ova" gibi özel koruma statüsündeki alanlarda nihai onay mercii olmak gibi kritik görevleri üstlenir.⁶
- **İl Toprak Koruma Kurulları (TKK): Merkezi Bir Karar Alma Mekanizması:** Kanunun uygulama mekanizmasının kalbinde, her ilde vali başkanlığında teşkil edilen İl Toprak Koruma Kurulları (TKK) yer alır.⁸ Bu kurullar; tarım il müdürlüğü, planlama yetkisine sahip kamu kurumları (belediye, il özel idaresi), maliye teşkilatı, üniversiteler, ziraat ve şehir plancıları gibi meslek odaları ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşan çok paydaşlı bir yapıya sahiptir.⁸ TKK'nın temel görevi, tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına yönelik tüm talepleri incelemek ve bir "uygun görüş" oluşturmaktır. Bu görüş, izin sürecinin devamı için zorunlu bir ön koşuldur.¹
- **Valilikler ve Yerel Yönetimlerin Rolü:** Valilikler, özellikle daha düşük nitelikli marjinal tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına tahsisinde ve tarımsal amaçlı yapıların izinlendirilmesinde doğrudan yetkilidir.⁶ Ayrıca, kanuna aykırı uygulamalara yönelik idari para cezası ve diğer yaptırımların uygulanmasından da sorumludurlar.²⁰ Belediyeler ve il özel idareleri gibi yerel yönetimler ise imar planlarını hazırlayan ve tarım dışı kullanım taleplerini ilk elden alarak TKK'ya sunan birincil aktörlerdir.²¹

Bu kurumsal yapı, tarım arazilerinin kaderini belirleyen kararların alındığı kritik bir arena olan TKK'yı sistemin merkezine yerleştirmektedir. Kanun metninde yer alan "alternatif alan bulunmaması" ve

"kamu yararı" gibi kavramların yoruma açık doğası, bu kurullara önemli bir takdir yetkisi tanımaktadır.¹ Bu durum, TKK'ları koruma politikaları ile yerel düzeydeki kalkınma ve yatırım baskıları arasındaki gerilimin en yoğun yaşandığı platform haline getirmektedir. Çok paydaşlı yapısı teoride dengeli bir karar mekanizması sunmayı amaçlasa da, uygulamada yerel ekonomik ve siyasi dinamiklerin etkisiyle iller arasında farklı ve tutarsız kararların çıkmasına zemin hazırlayabilmektedir. Dolayısıyla, 5403 sayılı Kanun'un başarısı, büyük ölçüde bu 81 ildeki kurulların teknik kapasitesine, tarafsızlığına ve mevzuatı uygulama iradesine bağlı hale gelmektedir.

Aşağıdaki tablo, tarım dışı kullanım izin sürecindeki karmaşık yetki dağılımını özetlemektedir.

Tablo 1: Tarım Dışı Kullanım İzin Sürecindeki Kurumsal Roller ve Yetkiler

Kurum	Başvuru/Talep Aşaması	Değerlendirme ve Görüş Bildirme	İzin ve Onay Yetkisi	Denetim ve Yaptırım
Tarım ve Orman Bakanlığı	Stratejik ve büyük ölçekli projeler için doğrudan başvuru alabilir.	TKK'dan gelen nihai dosyaları olarak inceler.	Büyük Ovalar ve istisnai durumlarda nihai izin merciidir. ¹⁸	Ülke genelinde denetim politikalarını belirler. ²³
Valilik	Tarımsal amaçlı yapı taleplerini alır. ²⁰	TKK kararlarını uygular.	Marjinal araziler ve tarımsal yapılar için izin verir. ⁹	İdari para cezalarını uygular ve yıkım kararlarını icra eder. ²⁰
İl Toprak Koruma Kurulu (TKK)	Kendisine sunulan tüm tarım dışı kullanım taleplerini gündemine alır. ⁸	Kanuni kriterlere göre (alternatif alan, kamu yararı vb.) talebi değerlendirir ve "uygun görüş" bildirir. ¹	Doğrudan izin yetkisi yoktur, görüşü bağlayıcıdır.	Yerel ölçekte izleme ve değerlendirme yapar. ¹⁴
Belediyeler/İl Özel İdareleri	İmar planı kapsamındaki talepleri alır ve TAD Portalı üzerinden TKK'ya iletir. ²⁰	Başvurunun ön incelemesini yapar.	Kendi yetki alanlarındaki imar ruhsatlarını, tarım izni alındıktan sonra verir.	Kaçak yapılaşmayı tespit eder ve yıkım işlemlerini yürütür. ⁶

Bölüm 2: Tarım Arazilerinin Sınıflandırılması ve Koruma Rejimleri

5403 sayılı Kanun, "tüm tarım arazileri eşittir" varsayımını reddederek, arazinin niteliğine göre kademeli bir koruma sistemi getirmiştir. Bu sistem, bilimsel arazi sınıflandırmasına dayanmakta ve en verimli toprakları en sıkı koruma altına almayı hedeflemektedir.

2.1. Arazi Yetenek Sınıflaması ve Hukuki Sonuçları

Kanun, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından belirlenen niteliklere göre tarım arazilerini dört ana sınıfa ayırmaktadır.³ Bu sınıflandırma, bir arazinin tarım dışı amaçla kullanılıp kullanılamayacağını ve eğer kullanılabilecekse hangi prosedüre tabi olacağını belirleyen temel hukuki referanstır.

- **Mutlak Tarım Arazileri:** Bitkisel üretim için fiziksel, kimyasal ve biyolojik özellikleri sınırlayıcı olmayan, topoğrafik engelleri bulunmayan, ülkesel veya bölgesel öneme sahip yüksek verimli arazilerdir.⁴ Bu araziler, koruma hiyerarşisinin en tepesinde yer alır ve tarım dışı kullanımları ancak çok istisnai durumlarda mümkündür.
- **Özel Ürün Arazileri:** Mutlak tarım arazisi niteliğinde olmamakla birlikte, toprak ve iklim özellikleri nedeniyle sadece belirli ve yöreye adapte olmuş bitkilerin (çay, fındık, zeytin gibi) yetiştirilebildiği arazilerdir.⁸ Bu arazilerin korunması, o ürünlerin devamlılığı için stratejik önem taşır.
- **Dikili Tarım Arazileri:** Üzerinde bağ, meyve bahçesi, zeytinlik gibi çok yıllık bitkilerin bulunduğu arazilerdir.⁶ Bu araziler de yüksek koruma statüsündedir.
- **Marjinal Tarım Arazileri:** Düşük toprak verimliliği, su kıtlığı, yüksek eğim, taşlılık gibi ciddi fiziksel sınırlamaları olan arazilerdir.²⁶ Kanunun mantığına göre, tarım dışı arazi ihtiyaçları öncelikli olarak bu sınıf arazilerden karşılanmalıdır.²⁸ Bu arazilerin tarım dışı kullanıma tahsisi, diğer sınıflara göre daha kolay bir prosedüre tabidir.

Bu hiyerarşik yapı, planlama ve izin süreçlerinde bir önceliklendirme sağlar. Herhangi bir tarım dışı kullanım talebi değerlendirilirken, öncelikle projenin marjinal tarım arazilerinde konumlandırılıp konumlandırılamayacağı araştırılır.²⁸ Sadece alternatif marjinal arazi bulunamaması durumunda, daha nitelikli arazilerin kullanımı gündeme gelebilir ki bu da çok daha sıkı şartlara bağlanmıştır.¹

2.2. Tarımsal Bütünlüğün Korunması ve Parçalanmanın Önlenmesi

Kanunun en temel hedeflerinden biri, tarımsal işletmelerin ekonomik verimliliğini ortadan kaldıran arazi parçalanmasını engellemektir.⁷ Bu amaçla iki temel mekanizma devreye sokulmuştur:

- **Asgari Tarımsal Arazi Büyüklüğü ve İfraz Yasağı:** Kanun, tarım arazilerinin Bakanlıkça belirlenen asgari büyüklüklerin altında ifraz edilmesini (bölünmesini), hisselendirilmesini veya paydaş sayısının artırılmasını yasaklar.⁶ Bu asgari büyüklükler; mutlak, özel ürün ve marjinal arazilerde 2 hektar (20 dekar), dikili tarım arazilerinde 0.5 hektar (5 dekar) ve örtü altı tarımı yapılan arazilerde 0.3 hektar (3 dekar) olarak belirlenmiştir.⁶ Bu kural, tarım arazilerinin zamanla verimsiz küçük parsellere ayrılmasının önüne geçmeyi amaçlayan "bölünemez eşya" niteliği kazandırmaktadır.
- **Miras Hukukuna Müdahale:** Kanun, genel miras hukuku kurallarından ayrılarak, tarım arazilerinin miras yoluyla fiziken paylaşılmasını engellemektedir. Mirasa konu tarımsal arazilerde mülkiyetin devri esastır. Mirasçılar, mirasın açılmasından itibaren bir yıl içinde arazi mülkiyetini aralarından bir "ehil mirasçıya" (tarımsal faaliyeti yürütebilecek yetkinlikte olan) devretmek veya bir aile malları ortaklığı kurmak zorundadır.⁶ Anlaşma sağlanamaması durumunda, sulh hukuk mahkemesi devreye girerek mülkiyetin ehil mirasçıya, o yoksa en yüksek teklifi veren mirasçıya veya üçüncü bir kişiye devrine karar verir; diğer mirasçıların payları ise bedel olarak ödenir.⁶ Bu düzenleme, tarımsal işletme bütünlüğünü mülkiyet hakkının serbest kullanımının önüne koyan radikal bir adımdır.

2.3. Özel Koruma Statüsü: Büyük Ova Koruma Alanları

Kanun, tarımsal üretim potansiyeli çok yüksek olan ve amaç dışı kullanım baskısı altında bulunan ovalar için daha da sıkı bir koruma rejimi öngörmektedir.

- **Belirlenme Kriterleri ve Hukuki Sonuçları:** Tarımsal üretim potansiyeli yüksek, erozyon, kirlenme gibi nedenlerle toprak kaybı riski taşıyan ovalar, TKK'nın görüşü alınarak Bakanlığın teklifi ve Cumhurbaşkan Kararı ile "Büyük Ova Koruma Alanı" olarak belirlenir.¹ Bu kararın alınmasıyla birlikte, ova sınırları içindeki tüm parsellerin tapu kütüğünün beyanlar hanesine "bu parsel büyük ova koruma alanındadır" şeklinde bir şerh konulur.¹²
- **Mutlak Kullanım Yasağı ve İstisnaları:** Büyük ovalar için temel kural kesindir: "Büyük ovalarda bulunan tarım arazileri hiçbir surette amacı dışında kullanılamaz".¹ Bu mutlak yasak,

en stratejik tarım havzalarını yapılaşma baskısından tamamen izole etmeyi hedefler. Bu kuralın sadece iki dar istisnası vardır:

1. Tarımsal amaçlı yapılar.
2. Tarım ve Orman Bakanlığı ile projenin ilgili olduğu bakanlıkça ortaklaşa kamu yararı kararı alınmış faaliyetler.

Ancak bu istisnalardan yararlanabilmek için dahi "alternatif alan bulunmaması" ve TKK'nın "uygun görüş" bildirmesi şartları aranır ve nihai izin yetkisi doğrudan Bakanlığa aittir.¹⁸

Büyük Ova statüsü, sadece yasal bir yasaklama aracı olmanın ötesinde işlev görür. Tapu kaydına işlenen şerh¹², potansiyel alıcılar ve yatırımcılar için açık bir uyarı niteliği taşıyarak arazinin spekülâtif değerini düşürebilir. Ayrıca, izin sürecinin en üst idari makam olan Bakanlığa bağlanması¹⁸, yerel düzeyde valilikler tarafından yürütülen standart izin süreçlerine kıyasla önemli bir bürokratik engel ve ek bir denetim katmanı oluşturur. Bu durum, mevzuatın sadece yasaklarla değil, aynı zamanda prosedürel zorluklar ve bilgi şeffaflığı (tapu şerhi) gibi araçlarla da korumayı hedeflediğini göstermektedir.

Aşağıdaki tablo, farklı arazi sınıfları için uygulanan koruma rejimlerini karşılaştırmalı olarak sunmaktadır.

Tablo 2: Tarım Arazisi Sınıfları ve Temel Koruma Rejimleri

Arazi Sınıfı	Tanım	Asgari Büyüklük	Temel Kullanım Kısıtlaması	Tarım Dışı Kullanım İzin Mercii
Mutlak Tarım Arazisi	Yüksek verimli, sınırlaması olmayan arazi. ⁴	2 ha ⁶	Tarımsal üretim amacı dışında kullanılamaz.	Bakanlık/Valilik (İstisnai hallerde, TKK uygun görüşü şartıyla). ⁶
Özel Ürün Arazisi	Belirli ürünlere özgü, alternatifsiz arazi. ⁸	2 ha ⁶	Tarımsal üretim amacı dışında kullanılamaz.	Bakanlık/Valilik (İstisnai hallerde, TKK uygun görüşü şartıyla). ⁶
Dikili Tarım Arazisi	Üzerinde çok yıllık bitkiler bulunan arazi. ⁶	0.5 ha ⁶	Tarımsal üretim amacı dışında kullanılamaz.	Bakanlık/Valilik (İstisnai hallerde, TKK uygun görüşü şartıyla). ⁶
Marjinal Tarım Arazisi	Tarımsal üretimi sınırlayan faktörleri olan arazi. ²⁶	2 ha ⁶	Tarım dışı kullanım için öncelikli olarak değerlendirilir.	Valilik (Toprak koruma projesine uyma şartıyla). ⁹
Büyük Ova Koruma Alanı	Yüksek potansiyelli, özel koruma statüsündeki ova. ¹	-	Hiçbir surette amacı dışında kullanılamaz.	Bakanlık (Çok dar istisnalar ve TKK uygun görüşü şartıyla). ¹⁸

Bölüm 3: Arazi Kullanım Değişikliği ve Yapılaşma İzin Süreçleri

Tarım arazilerinin korunması ile kalkınma ihtiyaçları arasındaki denge, arazi kullanım değişikliğine ilişkin izin süreçlerinin nasıl işlediğiyle doğrudan ilişkilidir. 5403 sayılı Kanun, bu süreçleri detaylı prosedürlere, katı kurallara ve dijital platformlara bağlayarak standardize etmeyi amaçlamaktadır.

3.1. Tarım Dışı Kullanım İzin Prosedürü: Adım Adım Analiz

Tarım arazilerinin tarım dışı bir amaca (sanayi, konut, turizm vb.) tahsisi, çok aşamalı ve sıkı bir denetime tabi bir süreçtir.

- **Başvuru ve TAD Portalı:** Sürecin modern yüzünü, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından geliştirilen "Tarım Arazileri Değerlendirme ve Bilgilendirme Sistemi (TAD Portal)" oluşturmaktadır.³³ Tarım dışı kullanım talepleri, plan yapma yetkisine sahip kamu kurumları (belediyeler, il özel idareleri vb.) veya belirli stratejik yatırımcılar (enerji, madencilik vb.) tarafından bu portal üzerinden dijital olarak yapılır.²⁰ Portal, başvurunun alınmasından sonuçlanmasına kadar tüm aşamaların takibini ve değerlendirmesini merkezi bir sistem üzerinden yürütmeyi sağlar.²⁵
- **Zorunlu Ön Koşul: Alternatif Alan Araştırması:** Yüksek nitelikli tarım arazileri (mutlak, özel ürün, dikili, sulu) için yapılan her başvurunun temel ve vazgeçilmez koşulu, talep edilen faaliyet için kullanılabilecek alternatif bir alanın bulunmadığının kanıtlanmasıdır.¹ Bu araştırma, öncelikle il sınırları içindeki mevcut imar planlı alanlarda boş parsel olup olmadığının ilgili idarelerden sorulmasıyla başlar. Eğer planlı alanlarda uygun yer yoksa, projenin tarımsal potansiyeli daha düşük olan marjinal tarım arazilerinde gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceği incelenir.¹ Bu araştırmanın sonucunda uygun bir alternatif alan tespit edilirse, başvuru daha ileri bir aşamaya geçmeden reddedilir.¹
- **TKK Değerlendirmesi ve "Uygun Görüş":** Alternatif alan bulunamadığına dair rapor ve diğer başvuru belgeleri, İl Toprak Koruma Kurulu'nun gündemine alınır. Kurul, talebi arazinin sınıfı, tarımsal bütünlüğe etkisi, kamu yararı niteliği gibi kriterler açısından değerlendirir. Kurulun, talebin kanuna uygun olduğuna dair bir "uygun görüş" vermesi, sürecin devamı için mutlak bir zorunluluktur.¹
- **Nihai İzin Mekanizması:** TKK'dan uygun görüş alan talepler için nihai izin mercii, arazinin niteliğine göre değişir. Mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ve sulu tarım arazileri için nihai izin yetkisi Tarım ve Orman Bakanlığı'na (veya Bakanlığın yetki devrettiği valiliklere) aittir.⁶ Marjinal tarım arazileri için ise, toprak koruma projelerine uyulması kaydıyla doğrudan valilikler tarafından izin verilebilir.⁹

3.2. Tarımsal Amaçlı Yapıların İzinlendirilmesi

Kanun, tarımsal üretimin devamlılığı için gerekli olan ancak entegre sanayi tesisi niteliğinde olmayan bazı yapılara izin vermektedir. Bu yapılar arasında ahır, ağıl, mandıra, depo, sera, tarım aletleri sundurması ve çiftçinin barınma ihtiyacını karşılayan bağ (çiftlik) evi gibi tesisler bulunur.²⁰

- **Limitler ve Koşullar:** Bu yapılara izin verilirken çok katı alan ve konum sınırlamaları uygulanır. Örneğin, bir **bağ (çiftlik) evi** için;
 - o Yapılacağı parselin asgari büyüklüğü mutlak/marjinal arazilerde 2 hektar, dikili arazilerde 0.5 hektar olmalıdır.²⁰
 - o Yapının taban alanı, müstemilatı dahil 75 m^2 'yi geçemez.²⁰
 - o Toplam inşaat alanı 150 m^2 'yi aşamaz.²⁰
 - o Parsel hisseli ise tüm hissedarlardan noter onaylı muvafakatname alınması zorunludur.²⁰
 - o Ayrıca, yapı sahibinden bu yapının tarımsal amaçlar dışında kullanılmayacağına ve satılamayacağına dair noter onaylı bir taahhütname alınır.²⁰

Bu düzenlemeler, tarımsal faaliyet adı altında gizli bir yapılaşmanın ve arazi spekülasyonunun önüne geçmeyi amaçlar. Ancak, mevzuatın bireysel ve küçük ölçekli bu yapılara tanıdığı haklar, bölgesel ölçekte bir araya geldiğinde farklı bir tablo ortaya çıkarabilmektedir. Tekil olarak 75 m^2 'lik bir bağ evi önemsiz görünse de, bir vadi veya ova boyunca yüzlerce bu tür yapının inşa edilmesi, her birinin kendi erişim yolu ve altyapı ihtiyacıyla birlikte, tarımsal peyzajı parçalamakta ve kanunun korumayı hedeflediği "tarımsal bütünlüğü" ¹ fiilen bozmaktadır. Bu durum, kanunun büyük ölçekli dönüşümleri engellemede etkili olurken, çok sayıda küçük ve yasal müdahalenin birikimli etkisini yönetmede yetersiz kalabileceğini göstermektedir.

Aşağıdaki tablo, sık karşılaşılan tarımsal amaçlı yapılar için belirlenen temel izin kriterlerini özetlemektedir.

Tablo 3: Tarımsal Amaçlı Yapılar İçin İzin Kriterleri (Özet)

Yapı Türü	Uygulanacak Arazi Sınıfı	Gerekli Asgari Parsel Büyüklüğü	Maksimum Taban Alanı	Maksimum Toplam İnşaat Alanı	Özel Şartlar
Bağ (Çiftlik) Evi	Mutlak, Özel, Marjinal Dikili Örtü altı	2 ha 0.5 ha 0.3 ha ²⁰	Müştemilat dahil 75 \$m ² \$ ²⁰	150 \$m ² \$ ²⁰	Hissedarların muvafakati, noter onaylı taahhütname. ²⁰
Tarımsal Depo	Tüm sınıflar	-	Aile/şirketin toplam arazi varlığının %1'ini geçemez. ²⁰	Aile/şirketin toplam arazi varlığının %1'ini geçemez. ²⁰	Aynı ilçede başka depo olmaması, sadece kendi ürünleri için. ²⁰
Ahır/Ağıl için Bakıcı Evi	Tüm sınıflar	-	Tesis alanı \$≤ 500 m ² \$ ise 75 \$m ² \$, Tesis alanı \$> 500 m ² \$ ise 150 \$m ² \$. ²⁰	Tesis alanı \$≤ 500 m ² \$ ise 75 \$m ² \$, Tesis alanı \$> 500 m ² \$ ise 150 \$m ² \$. ²⁰	Belirli bir hayvan sayısının üzerinde olma ve asıl tesisten sonra yapılma şartı. ²⁰

3.3. Stratejik Yatırımlar İçin İstisnai İzinler

Kanunun 13. maddesi, kamu yararı taşıyan belirli stratejik yatırımlar için yüksek nitelikli tarım arazilerinin dahi kullanılmasına olanak tanıyan bir istisna listesi sunmaktadır. Bu listede; savunma ihtiyaçları, doğal afet sonrası geçici yerleşimler, petrol ve doğalgaz arama/işletme faaliyetleri, kamu yararı kararı alınmış madencilik faaliyetleri ve diğer altyapı projeleri yer almaktadır.⁶ Bu istisnaların uygulanabilmesi için de "alternatif alan bulunmaması" ve "TKK uygun görüşü" şartları geçerliliğini korumaktadır. Son yıllarda artan yenilenebilir enerji yatırımları, özellikle Güneş Enerjisi Santralleri (GES), bu kapsamda değerlendirilmektedir. GES projeleri genellikle marjinal tarım arazilerine yönlendirilse de²⁶, kamu yararı kararı ile diğer arazilere de kurulabilmekte, bu da Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) lisansı, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) raporu ve imar izinlerini içeren karmaşık bir süreci gerektirmektedir.⁴⁰

3.4. 3194 Sayılı İmar Kanunu ile Etkileşim

5403 sayılı Kanun'un koruma şemsiyesindeki en önemli istisnalardan biri, 3194 sayılı İmar Kanunu ile olan ilişkisinde ortaya çıkmaktadır. 3194 sayılı Kanun'un 27. maddesi uyarınca, belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan "köy yerleşik alan sınırları" içerisinde 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu hükümleri uygulanmaz.²¹ Bu hüküm, resmi olarak tespit edilmiş köy yerleşik alanları içinde kalan tarımsal nitelikli parsellerin, TKK değerlendirmesi gibi 5403 sayılı Kanun'un getirdiği sıkı prosedürlere tabi olmaksızın, doğrudan İmar Kanunu ve ilgili plansız alanlar yönetmeliği çerçevesinde yapılaşmaya açılabilmesi anlamına gelmektedir. Bu durum, özellikle büyüyen köylerin çeperlerindeki verimli tarım arazilerinin kontrolsüz bir şekilde imara açılması riskini barındıran ve kanunun koruma amacını zayıflatan önemli bir yasal boşluk olarak değerlendirilmektedir.

Bölüm 4: Denetim, Yaptırımlar ve Hukuki Başvuru Yolları

Bir yasal düzenlemenin etkinliği, sadece getirdiği kurallarla değil, aynı zamanda bu kurallara uyulmasını sağlayacak denetim ve yaptırım mekanizmalarının g¼c¼yle ¼lç¼l¼r. 5403 sayılı Kanun, izinsiz ve amaca aykırı kullanımlara karşı idari ve mali yaptırımlar ¼ng¼rmektedir.

4.1. İzin Sonrası Denetim ve Uygunluk Kontrol¼

Tarım dışı veya tarımsal amaçlı bir yapı için izin verilmesi, s¼recin sonu anlamına gelmemektedir. Kanunun 19. maddesi, verilen izinlerin amaca uygun kullanılıp kullanılmadığının ve eğer istenmişse toprak koruma projelerine uyulup uyulmadığının Bakanlık, valilikler veya TKK tarafından denetlenmesini zorunlu kılar.²¹ Bu denetimler sonucunda bir ihlal tespit edilmesi durumunda, bu durum ilgili tapu m¼d¼rl¼đ¼ne bildirilir ve taşınmazın tapu kaydının beyanlar hanesine bir şerh konulur. Bu şerh, aykırılık giderilmeden ve ilgili idare tarafından bildirim yapılmadan kaldırılamaz.²¹ Bu mekanizma, arazinin devri veya ¼zerinde başka bir işlem yapılması durumunda ¼ç¼nc¼ kişileri uyaran ve ihlalin d¼zeltilmesi için m¼lk sahibi ¼zerinde baskı kuran bir araçtır.

4.2. Mevzuata Aykırı Kullanımlara İlişkin Yaptırımlar

Kanuna aykırı hareket edenler için caydırıcılık sağlamak amacıyla kademeli yaptırımlar ¼ng¼r¼lm¼řt¼r.

- **İdari Para Cezaları:** İzinsiz olarak tarım arazisini bozan veya tarım dışı amaçla kullanan kişilere idari para cezası uygulanır. Kanunun 21. maddesine g¼re bu ceza, kullanılan veya zarar verilen alanın her metrekaresi için belirlenen bir tutar ¼zerinden hesaplanır.²⁴ Cezanın miktarı, arazinin niteliğine g¼re değişmekte olup, ¼zellikle B¼y¼k Ova Koruma Alanları'nda işlenen ihlaller için ceza iki katı olarak uygulanmaktadır.⁴³ Sorumluluğun tespiti esastır; ceza ¼ncelikle araziye bozana, eğer bu kişi tespit edilemiyorsa arazi sahibine kesilir.²⁰
- **Yıkım Kararı ve Eski Haline Getirme:** Kanunun en ağır yaptırımı, izinsiz yapılan t¼m yapıların yıkılması ve arazinin tarımsal ¼retime uygun hale getirilmesidir.⁶ İdari para cezasına ek olarak, valilik tarafından iř tamamen durdurulur ve yapılan yapının kullanımına izin verilmez. İzinsiz yapılar, masrafları sorumludan tahsil edilmek ¼zere, belediyeler veya il ¼zel idareleri tarafından bir ay içinde yıkılır.⁶ Arazinin yeniden tarıma elverişli hale getirilmesi için yapılan t¼m masraflar da yine ihlali gerçekteştiren kişiden tahsil edilir.²⁴

4.3. İdari Kararlara Karşı Hukuki Yollar

İdare tarafından verilen para cezaları ve yıkım kararları gibi yaptırımlar, idari işlemdir ve bu işlemlere karşı yargı yolu açıktır. Cezanın tebliğ tarihinden itibaren yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir.⁴⁴ Ancak, mahkemeye itiraz edilmesi, idarece verilen cezanın yerine getirilmesini kendiliğinden durdurmaz.⁴⁴ Yargı mercilerinin vereceği kararlar ise Anayasa'nın 138. maddesi gereğince idare için bağlayıcıdır ve uygulanması zorunludur.²¹ Bu h¼k¼m, idari kararların hukuka uygunluk denetiminin sağlanması ve vatandaşların hak arama ¼zg¼rl¼đ¼n¼n korunması açısından temel bir g¼vencedir.

B¼l¼m 5: Genel Değerlendirme ve Stratejik Tavsiyeler

5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu ve ilgili mevzuatı, T¼rkiye'nin en değerli doğal kaynaklarından biri olan tarım arazilerini korumak için tasarlanmış kapsamlı ve teknik bir yasal çerçeve sunmaktadır. Ancak, mevzuatın kağıt ¼zerindeki g¼c¼ ile sahadaki etkinliği arasında ¼nemli farklılıklar g¼zlemlenebilmektedir. Bu b¼l¼mde, mevcut sistemin g¼çlü ve zayıf y¼nleri analiz edilecek ve politika ¼nerileri sunulacaktır.

5.1. Mevcut Yasal Çerçevenin G¼çlü Y¼nleri

Yasal çerçevenin en ¼nemli başarıları arasında, tarım arazilerinin niteliklerine g¼re kademeli bir koruma sistemi getirmesi yer almaktadır. Mutlak tarım arazileri ve ¼zellikle Cumhurbaşkanı Kararı ile

belirlenen Büyük Ova Koruma Alanları için getirilen neredeyse mutlak yapılaşma yasağı, en verimli toprakların korunması adına atılmış önemli bir adımdır. Ayrıca, kanunun miras hukukuna müdahale ederek tarımsal işletmelerin parçalanmasını önlemeye yönelik hükümleri, tarımın ekonomik sürdürülebilirliği açısından devrimci bir nitelik taşımaktadır. İzin süreçlerinin TAD Portalı gibi dijital platformlar üzerinden standardize edilmesi ve şeffaflaştırılması da modern ve olumlu bir gelişmedir.

5.2. Sistemin Zayıf Yönleri ve Uygulamadaki Sorunlar

Bununla birlikte, sistemin etkinliğini zayıflatan ciddi yapısal sorunlar ve uygulama farklılıkları mevcuttur:

- **Takdir Yetkisinin Genişliği ve Siyasi Baskı:** İzin süreçlerinin temelini oluşturan "kamu yararı" ve "alternatif alan bulunmaması" gibi kavramlar, yasal metinde net ve objektif kriterlere bağlanmamıştır. Bu durum, kararları büyük ölçüde İl Toprak Koruma Kurulları'nın takdirine bırakmaktadır. Bu kurullar, yerel düzeydeki ekonomik ve siyasi baskılara açık hale gelmekte, bu da iller arasında tutarsız ve zaman zaman koruma amacından uzaklaşan kararların alınmasına yol açabilmektedir.
- **Yasal Boşluklar ve İstisnalar:** "Köy yerleşik alan sınırları" içinde 5403 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmaması, en önemli yasal boşluklardan biridir. Bu istisna, verimli tarım arazilerinin TKK denetiminden geçmeksizin imara açılmasına olanak tanıyarak kanunun koruma şemsiyesinde büyük bir gedik oluşturmaktadır.
- **Birikimli Etkilerin Göz Ardı Edilmesi:** Mevcut sistem, büyük ölçekli ve tekil tarım dışı kullanım taleplerini değerlendirmek üzere tasarlanmıştır. Ancak, her biri tek başına yasal limitler içinde kalan çok sayıda küçük ölçekli tarımsal yapının (bağ evi, depo vb.) bir bölgede yoğunlaşmasının yarattığı birikimli etkiyi (cumulative impact) ölçme ve yönetme kapasitesine sahip değildir. Bu durum, "binlerce küçük kesikle ölüm" olarak tabir edilebilecek, yavaş ama emin bir şekilde tarımsal bütünlüğün bozulmasına neden olmaktadır.
- **Denetim ve Yaptırım Yetersizliği:** Kanunda öngörülen denetim mekanizmalarının ve yaptırımların sahada ne ölçüde etkin bir şekilde uygulandığı önemli bir soru işaretidir. Personel ve kaynak yetersizlikleri nedeniyle denetimlerin aksaması ve uygulanan cezaların caydırıcı olmaktan uzak kalması, kanunun ihlal edilmesini teşvik edebilmektedir.

5.3. Sonuç ve Politika Önerileri

Sonuç olarak, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, Türkiye'de tarım arazilerinin korunması için modern ve detaylı bir yasal altyapı sunmaktadır. Ancak bu altyapının başarısı, uygulamanın tutarlılığına, kurumsal kapasitenin güçlendirilmesine ve yasal boşlukların giderilmesine bağlıdır. Bu doğrultuda, aşağıdaki stratejik adımların atılması önerilmektedir:

1. **Objektif Kriterlerin Geliştirilmesi:** "Kamu yararı" ve "alternatif alan araştırması" gibi kilit kavramların yorumlanması için ulusal ve bölgesel düzeyde, sayısal ve ölçülebilir kriterler içeren rehber dokümanlar hazırlanmalıdır. Bu, TKK'ların takdir yetkisini sınırlayarak kararların daha objektif ve tutarlı olmasını sağlayacaktır.
2. **Kurumsal Kapasitenin Artırılması:** İl Toprak Koruma Kurulları'nın ve il müdürlüklerinin teknik personel, eğitim ve teknolojik altyapı açısından güçlendirilmesi, kararların bilimsel ve planlama ilkelerine daha sıkı bir şekilde dayanmasına yardımcı olacaktır.
3. **Yasal Boşlukların Giderilmesi:** "Köy yerleşik alan" istisnası yeniden gözden geçirilmeli ve bu alanlardaki tarım arazilerinin en azından niteliklerine göre belirli bir koruma statüsüne kavuşturulması sağlanmalıdır.
4. **Bütüncül ve Stratejik Planlama Yaklaşımı:** Arazi kullanım kararlarının parsel bazında değil, havza veya ova gibi daha geniş peyzaj ölçeklerinde ele alınması teşvik edilmelidir. Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) gibi araçlar kullanılarak, küçük ölçekli yapılaşmaların birikimli etkileri de planlama süreçlerine dahil edilmelidir.

5. **Etkin Denetim ve Caydırıcı Yaptırımlar:** İzinsiz yapılaşmaya karşı denetimler sıklaştırılmalı ve uygulanan idari para cezaları, arazinin tarım dışı kullanımından elde edilecek rantı ortadan kaldıracak kadar caydırıcı seviyelere yükseltilmelidir. Yıkım kararlarının süratle ve tavizsiz bir şekilde uygulanması, kanunun yaptırım gücünü pekiştirecektir.