

KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA SU KAYNAKLARININ KORUNMASI VE DENETİMİ

Yrd. Doç. Dr. SEVİM BUDAK*

Bu çalışma, 1994 yılında İstanbul Valiliği İl Çevre Komisyonu'na sunulan raporda İçme Sularının Korunması Alt Komisyonu'nca hazırlanan ön raporun içerisinde yer alan çalışmanın genişletilmiş ve güncelleştirilmiş bir bölümünü oluşturmaktadır. Daha önce yayımlanmamıştır. İçme suyu kaynaklarının korunması ve denetlenmesinde uygulanacak kural- ların İSKİ tarafından çıkartılan yönetmelik hükümlerine mi, yoksa Çevre Bakanlığı Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliğine mi tabi olacağı hakkında çıkan tartışmalara bir ışık tutmak için hazırlanmıştır. İSKİ tarafından çıkartılan yönetmeliğin daha spesifik ve güncel olduğu düşünülerek ilgili yönetmeliğin uygulanması gerektiği ileri sürülmüş, buna karşın ilgili yönetmeliğin, Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği hükümleri karşısında daha esnek ve daha yumuşak hükümler ihtiva etmesi, su kirliliğinin önlenmesine olan katkısı bakımından zayıf olarak değerlendirilmiştir. Bu nedenle Çevre Bakanlığı yönetmeliğinin uygulanması daha yerinde olacak denilmiştir. Ortaya çıkan tartışma, havza yönetiminin Avrupa ve Anglo-Sakson ülkelerinde ne yönde geliştiği ve hangi esaslara dayandığı konusunda bir inceleme yapılmasını gerektirmiştir. İncelemede Kara Avrupası ülkelerinden Almanya, Fransa ile Anglo Amerikan ülkelerinden İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri seçilmiş, ilgili su kanunları bazında değerlendirmeler yapıp, tartışmaya açıklık getirebilecek ve su yönetimi konularında pratik faydalar sağlayabilecek olan noktalar belirlenmiştir.

* İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kentleşme ve Çevre Sorunları Anabilim Dalı.

ALMANYA'DA SU KAYNAKLARININ KORUNMASI VE DENETİMİ

Alman su hukuku, çevre hukukunun en eski materyallerinden birini teşkil etmektedir. Su hukukuna ilişkin kurallar 19. yüzyılın ortalarına değin dağınık bir görünüm arz etmekteydiler. İlk kodifikasyon çalışmaları 19. yüzyılın ortalarından itibaren Alman Devletleri içerisinde görülmeye başlanmıştır. Alman İmparatorluğu'nun kurulmasından kısa bir süre sonra da özel hukuk ve kamu hukukunun içerisinde dağınık bir şekilde duran su hukukunu tekli bir yapıya kavuşturma yolunda teşebbüsler ortaya çıkmıştır. Gerçi bu amaca Medeni Kanun'un teşekkülü sırasında erişilememiştir ama, bu teşebbüsler 20. yüzyılın başlangıcında Alman İmparatorluğu'nun her bir eyaletinde su hukukunun kodifiye edilmesine neden olmuştur. Ancak su hukuku alanında yeknesaklık getiren kurallara ne Weimar Cumhuriyeti'nde ne de Nasyonal Sosyalizm altında erişmek mümkün olmuştur. 1945'ten sonra, eyaletlerin yeniden yapılandırılması sürecinde su hukukunun çok daha fazla dağınık hale gelmesini engellemek için, Federal Alman Anayasası'nın ihdası sırasında 75'inci madde içerisinde federal devlete su idaresi konusunda çerçeve kanun yapma yetkisi tanınmıştır¹. Bu hukuki temele dayanılarak 1957 yılında, o zamandan beri pek çok kez değiştirilen Su İdaresi Kanunu (Wasserhaushaltgesetz WGH)² ve 1976 yılında da Atıksu Harcı Yasası (Abwasserabgabengesetz AbwAG)³ çıkartılmıştır⁴.

Su hukuku alanında, su ekonomisi hukuku ile su yolları hukuku arasında bir farklılaştırma yapmak gerekmektedir. Şöyle ki, su ekonomisi hukuku, doğada serbest halde mevcut bulunan suların kalitesine göre idareli bir şekilde rejime tabi tutulmasını, bunun yanında sulardan kendi başına yararlanmayı ve su baskınlarından korunmayı düzenleme konusu etmiştir. Bu, federal devletin Su İdaresi Kanunu'nda ve eyaletlerin su kanunlarında kurala bağlanmıştır.

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art.75 4.

² 12.11.1996'da değişikliğe uğramıştır ve 19.11.1996'da yürürlüğe girmiştir. Bu ilgili kanunun 6.'nci değişikliğidir. BGBl.I S. 1695.

³ 3.11.1994'da değişikliğe uğramıştır. BGBl.I S.3370.

⁴ REINER SCHMIDT: *Einführung in das Umweltrecht*, 4. Auflage, JuS Schriftenreihe, C.H. Beck Verlag, München, 1995, s.90-91.

Bütün eyaletler bu Federal Kanun'un hukuki ayrıntılarını doldurmak suretiyle kendi su kanunlarını yasalaştırmışlardır. Eyaletlerin asgari su kalitesi standartlarını tayin etmek gibi yasama yetkileri de vardır. Fakat bu yetkiler henüz kullanılmamıştır. Bunlardan *Bavyera* ve *Baden-Württemberg Eyaleti* suların idaresi konusunda kendi kurallarını yasalaştırmıştır. Ayrıca su kullanımı konusunda bir vergi söz konusudur ve bu vergi dolayısıyla elde edilen gelir, ekip biçtiği topraklarda suni gübre kullanımını sınırlayan çiftçilere dağıtılmaktadır.

Su kirliliğine ilişkin tüm kuralların yürütülmesi yetkisi de yine aynı çerçevede kanunla eyaletlere bırakılmıştır.

İlgili Kanun, yeraltı ve yüzey sularının kullanılmasını ve gerekli izinleri, suların korunmasını ve kullanım yasaklarını, su koruma bölgelerinin kurulmasını, atık sularla ve atık su temizleme tesisleri ile ilgili düzenlemeleri, sanayi işletmecilerinin sorumluluklarını, suların idaresiyle yetkili mercileri, suların kullanımıyla ilgili planları ve son olarak idari cezaları içermektedir.

Suların kullanım hakkı, Su İdaresi Kanunu'nun başlangıç (3. ve 4. maddeler) hükümlerinden çıkmaktadır. Öyle ki suların kullanım hakkı Mendeni Kanun'un gayrimenkul mülkiyetini düzenleyen hükümlerinden çıkmaz, aksine suların kullanım hakkı ancak kamu hukukuna ilişkin izinlerin elde edilmesiyle yani ruhsat almayla doğar⁵.

Yüzey ve yeraltı sularının örneğin bir fabrika tarafından kullanılabilmesi için bir kamu kuruluşundan – bu genellikle Eyalet yetkili mercii olan *Wasserwirtschaftsamt*'tir – izin alınması gerekir. Kullanım şu anlama gelir: Yüzey sularının seviyesini (nehir yatağına set çekerek veya nehir yatağını genişleterek) düşürmek yahut yükseltmek; yüzey suyundaki kum, taş yahut çamur gibi katı maddeleri başka bir yere taşımak; ve katı, sıvı ya da gaz halindeki maddeleri yüzey sularına bırakmak yahut boşaltmak. Bu tür kullanımlar için Su İdaresi Kanunu'nun 7. ve 8. maddelerine göre ilgili kamu kurumundan izin iki şekilde alınabilmektedir.

I. Erlaubnis⁶ şeklinde; bu durumda kamu kurumlarının bu izni zamanla sınırlıdır ve iptal edilebilir.

⁵ SCHMIDT, op.cit., s.94.

⁶ Erlaubnis, idare hukuku içerisinde resmi makamların belirli bir davranışa izin verdiklerine ilişkin bir açıklamadan ibarettir. Erlaubnis biçimlendiren ve yarar-

II. Bewilligung⁷ şeklinde; bu bir kullanım hakkıdır ve bu hak ancak kamu yararı tehlikeye girerse, tazminat ödenmek suretiyle geri alınabilir.

Yüzey ve yer altı sularını kullanma hakkı bazı şartlarla verilebilir. Bu şartlar ya iznin verildiği sırada öngörülmüştür; yahut daha sonra konulabilir. Konu, Su İdaresi Kanunu'nun 8 (1) inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre yüzey sularının belli bir tarz ve ölçüye göre kullanımı söz konusudur. Ayrıca 8 (2) (2) maddeye göre kullanma tarzı belli bir plan çerçevesinde yapılmalıdır. Örneğin, hidroelektrik santrallerini besleyen sulara zarar verecek şekilde yüzey sularının yönünün değiştirilmesine izin verilmez. Madde 8 (3)'e göre kullanım, başkasının zararına sebep oluyorsa, zarar gören kişinin kullanıcıya dava açma hakkı vardır.

İlgili maddede Bewilligung'un kullanılması sırasında üçüncü şahıs ve müesseselere zarar verilmemesi yükümlülüğü getirilmiştir. Eğer bu mümkün değilse, kamu yararı esasına uygun olarak bu iznin verilmesi gerekiyorsa, bu zararın tazmin edilmesi esastır.

Aynı Kanununun 27. maddesine göre, suyun asgari standartlarını belirlemek; su seviyesinin düşük olduğu hallerde ne kadar su kullanılabileceğine karar vermek; bazı maddelerin sulara boşaltılmasını kesinlikle yasaklamak veya şartlara bağlamak hususundaki yetkiler Eyaletlere aittir.

Ne var ki Almanya'da vergi gelirleri büyük ölçüde sanayi kesimine dayanan yerel yönetimlerin Eyaletler üzerindeki baskısı, Eyaletlerin gerekli yasal önlemleri almak konusunda hareketsiz kalmalarına sebep olmaktadır. Bunun yerine Su Kontrol Daireleri (Wasserwirtschaftsamt) ve yerel yönetimler her bir olay için ayrı standartlar belirleme yolunu tercih etmektedirler.

landıran bir idari edimdir. Erlaubnis izne tabi faaliyetin kanuna uygunluğunun sağlanması için şartlar öngörür. Bu izin türü bağlı izin, serbest izin şeklinde bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Bağlı izinlerde, bu iznin verilmesi yahut bundan kaçınılması belirli kanuni şartların önceden yerine getirilmesine bağlıdır. Serbest izinlerde idarenin takdir hakkına dayanılarak karar alması söz konusudur. GERHARD KÖBLER: *Juristisches Wörterbuch*, München, 1994.

⁷ Erlaubnis'ler geniş manada Bewilligung'ları da kapsamına alır. Bewilligung'lar tam olarak subjektif kamu hakları verirler. Dar manada Erlaubnis'ler üçüncü kişilerin özel hukuktan doğan haklarına halel getirmeyen kamu hukukuna tabi kullanım hakları doğurur.

Çalışmamızın bundan sonraki bölümünde Su İdaresi Kanunu'nun 19. ve devamı maddelerince düzenleme konusu edilen su koruma bölgelerine değinilecek ve yapılan eleştirilere yer verilecektir.

Su İdaresi Kanunu, 19. maddesinde "*su koruma alanlarını*" düzenlemiştir. Almanya'da içme suyunun büyük bölümü yeraltı sularından karşılanmaktadır. Bu nedenle yeraltı suyunun biriktiği alanlar su koruma havzaları olarak değerlendirilmektedir.

Aynı Kanununun 19(1) maddesine göre idare, kamu yararı amacıyla ve aşağıdaki şartları göz önünde bulundurmak kaydıyla,

1. Halihazırda mevcut ve de ileride doğabilecek su ihtiyacını karşılayabilecek suların zararlı etkilerden korunması,
2. Yeraltı sularının tespiti ve korunması,
3. Yağmur sularının zararlı akışının, toprağın akıp gitmesinin ve gübre ve bitki ıslahında kullanılan ilaçların yüzey ve yer altı sularına karışmasının önlenmesi şartlarıyla bir su kaynağını su koruma alanı (havzası) olarak ilan edilebilecektir.

İlgili hükmün diğer fıkraları (özellikle 4. fıkra) bir su koruma havzasının tespiti için ilgili su kaynağının korunmaya değer olması, korunmaya muhtaç olması ve üçüncü şahsa orantısız yükler yüklemeyecek bir koruma getirmesi gerektiğini de yukarıdaki şartlara eklemektedir. Bu şart bakımından bazı eleştiriler yapılmaktadır. Şayet tehlikeli bir şekilde imar edilmiş bir havzadan su temin edilecekse ve ilgili idare bu bölgeyi koruma bölgesi ilan etmek istiyorsa Su İdaresi Kanunu'nun 19(4)'üncü fıkrası şartının gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit etmek güçtür. Halen işletilen yahut tasarlanan bir su koruma havzası, yapılar bakımından yoğun bir şekilde kullanılan bir alanı, örneğin bir yerleşim merkezini yahut bir endüstri bölgesini içine alıyorsa, ilgili bütün işletmelerin kapatılmasını gerektiren yasaklama yolunu tercih etmek 4. fıkra bakımından aşırı olacaktır. Böyle bir durumda örneğin ön şartlara bağlanmış ilave özel teknik talepler v.s. yoluyla yapılacak yasaklama yolundan daha yumuşak tedbirlerin de menfaat dengelerinin korunması (buna teknik terim olarak orantısallık ilişkisi denilmektedir) bakımından savunulup savunulamayacağı da ayrı bir sorun olarak karşımıza çıkacaktır. Yumuşatılmış tedbirlerle suları koruma yoluna gidersek bu, sula-

rın korunmasını zayıflatabilecek, bu nedenle de ilgili üçüncü kişilerin yüklendiği külfetler elde edilen sonuç karşısında yine de aşırı görülebi-
lecektir⁸. Bu çözümlerden hangilerinin doğru olup olmayacağına ancak somut olayın özellikleri dikkate alınarak karar verilmelidir. Oysa Lüb-
be-Wolf'a göre su idarelerinin tedbir alırken güttükleri politikanın ya açıkça yahut da üstü kapalı bir biçimde esas aldığı "*ilgili gayrimenkul sahiplerinin mülkiyet haklarına, su koruma havzası ilan ederek müdahale edebilmek için, temel olarak yer altı sularının mükemmel ve azami ölçüde korunması lazımdır*" şeklindeki yaygın görüşleri isabetsizdir. Madem ki, tamamen "saf" ve kirlenme tehlikesinden uzak yeraltı suları elde etme hedefinden, şartların gerektirdiği hallerde taviz verilebilmektedir; o zaman, bu azaltılmış koruma düzeyini gerçekleştirecek ölçüdeki kullanım sınırlandırıcı tedbirler de alınabilmelidir⁹. Ayrıca kamu makamlarının, eskiden beri mevcut yapısal kullanımları dikkate alarak su koruma bölgelerinde geçerli olan tedbirleri *içerik itibarıyla* yumuşatan uygulamalardan kaçınmak şeklindeki tutumları; aynı makamların, yine eskiden beri mevcut yapılaşmaları dikkate alarak, su koruma havzalarını *alan itibarıyla* sınırlamayı yaygın olarak kabul eden tutumları ile çelişmektedir. Mesela, koruma bölgeleri, çok kereler, bir otoyolun veya bir karayolunun başladığı yerde sona ermektedir; halbuki, bunun sebebi, ilgili su toplama alanının ve dolayısıyla objektif koruma ihtiyacının da aynı yerde sona ermesi değildir. Koruma bölgelerinin büyüklüğü konusunda verilen bu tavizler, koruma bölgelerinde uygulanan tedbirlerin içeriği konusunda aynı amaçla yapılan yumuşatmalardan daha kolay haklı gösterilemez. Ayrıca bu tür içerik sınırlamalarının da yürürlükteki koruma havzaları yönetmeliklerine uygun düşüp düşmeyeceği de ayrı bir sorundur¹⁰.

Bir su havzasının su koruma havzası olarak ilan edilmesi eyaletlere verilen düzenleme yetkisi kapsamındadır ve bir bölgenin su koruma havzası olarak tespit edilmesi kararname yolu ile olmak zorundadır.

Bu ilan, koruma alanlarının fiziki olarak sınırlandırılmasını ve bu sınır-

⁸ GERTRUDE LÜBBE-WOLF: "Wasserschutzgebiete bei Vorhandener Bebauung", *Zeitschrift für Umweltrecht (ZuR)*, Nr.4, yıl:5, Haziran, 1994, s.178-179.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

lı alanda belirli koruma hükümlerinin (yani hangi faaliyetlerin yapılabilceğinin) formüle edilmesini de kapsamaktadır.

Su koruma alanlarının fiziki olarak sınırlandırılması demek havzayı koruma zonlarına (mesafelerine) ayırmak anlamına gelmektedir. Koruma mesafeleri eyalet kanunlarında (Bavyera, Berlin, Bremen ve diğer eyalet su kanunlarında) üç ayrı zona ayrılmıştır: İçme suyu kaynağının ya da suyun biriktiği noktanın yakın mesafesi I. Zonu, özellikle tehlike altındaki suyun süzüldüğü mesafe II. Zonu ve uzun dönemde etkileri olabilecek zararlardan sakınmak için tespit edilen uzak mesafe III. Zonu oluşturmaktadır. Koruma mesafeleri koruma bölgesi ilan eden kararnamelerde parsel bazına varıncaya kadar her defasında yazılı olarak belirtilmeli ve haritalara geçirilmelidir¹¹.

Su Koruma bölgelerinin saptanması konusundaki teknik kurallar Alman Gaz ve Su Mühendisleri Birliği'nin hazırlamış olduğu çalışma raporlarına (DWGW-Regelwerks-Arbeitsblatt W 101) dayandırılmaktadır¹². Bu çalışma raporları "yer altı suları koruma bölgeleri", "içme suyu rezervuarı koruma bölgeleri" ve "göller için koruma bölgeleri" adı altında bazı bölgeler tespit etmektedir. Bu tespitler yönetmelik şeklinde önce 1953 yılında, sonra üzerinde çalışılmak suretiyle 1971 yılında (ikinci kez) yayımlanmıştır. İlgili yönetmeliğin 1. bölümünde içme sularının toplandığı havzanın üç zona ayrılması ve bu mesafelerde kullanım yasakları yahut sınırlamaları getirilmesi tavsiye edilmektedir. Suyun toplanma alanı (Fassungsbereich) denilen I. Zon sınırı, genel olarak kaynağın etrafındaki 10 metre yarıçaplı bir alanı kapsamaktadır. Bu alan üzerinde yapısal ve tarımsal kullanımlar, örneğin otomobil ve yaya trafiği tehlike yaratmaktadır. II. Zon birinci, zonun sınırından başlar ve onun

¹¹ MICHAEL KLOEPFER: *Umweltrecht*, Verlag, C.H.Beck, 2.Baskı, 1998, München, s.868.

¹² Aslında bu çalışma raporları birer yönetmelik niteliğindedirler. Su koruma havzası tespit eden her kararnamede olmazsa olmaz şeklinde yer almaktadırlar. İsteyen eyalet bu yönetmeliklerde yer alan hükümlere zarar vermeyecek başkaca düzenleme yapabileceklerdir. Böylelikle yerel özerklik zedelenmeyecek, her eyalet Su İdaresi Kanunu'na göre çıkardığı kararnamelerle kendi su kaynaklarını koruyacak, ama öte yandan DVGW Yönetmelikleri sayesinde teknik esaslar bakımından gereken ön şartları da baştan kabul etmiş olacaklardır.

sınırı suyun toplanma bölgesine en aşağı 50 günde (“50 gün çizgisi”¹³) gelmesini gerekli kılan mesafedir. Bu bölge de karayolları, demiryolları ve benzeri altyapılara yani imara, özellikle de endüstriyel ve tarımsal işletmelere karşı hassastır. III. Zon, ikinci zonun dış sınırından havza sınırına (Einzugsgebiet) kadar olan mesafedir. Şayet havza bölgesi 2 km’lik mesafeyi aşıyorsa, III. Zon IIIA ve IIIB şeklinde alt zonlara bölünür. Su koruma bölgelerinde yasaklar ve kullanım sınırlamaları zondan zona içme suyunun toplandığı noktadan başlayarak yapılır. Bunların da neler olacağı eyalet düzeyinde hazırlanacak kararnamelerle (Wasserschutzgebietsverordnungen) saptanır. Bu yüzden Federal Devlet seviyesinde tek bir düzenleme bulunmamaktadır. Dahası su idarelerinin kural ve yasaklar kataloğu her bir özel su koruma bölgesinin özel gereklerine bağlı olacak şekilde düzenlenir. Alman Gaz ve Su Mühendisleri Birliği’nin yukarıda sözünü ettiğimiz çalışma raporlarında her bir koruma zonunda genel olarak müsaade edilmeyen faaliyetlerin neler olabileceğine dair tavsiye niteliği taşıyan düzenlemeler yer almaktadır. Örneğin dışta kalan zon olan IIIB Zonunda radyoaktif yahut petrol rafinerileri, demir çelik tesisleri, kimya fabrikaları gibi su kirletici katı yahut sıvı atık çıkaran işletmeler, şayet bu maddeleri tam olarak ve emin bir şekilde havza alanının dışına çıkaramazlarsa ya da yeterli bir şekilde işlem-den geçiremezlerse, yani bu tehlikeli ve radyoaktif maddeler borularla uzaklaştırılmaz, ya da derine iletilemezler ise faaliyetlerine müsaade edilemeyecektir. Yine IIIA Zonu için bu sayılanlar dışında aynı şekilde “radyoaktif yahut su kirletici maddeleri işleyen yahut çıkaran işletmeler, işleme ve taşıma şartlarına bağlı olmaksızın her türlü besicilik, kirli suların toprağa emdirilmesi ve çoğu başkaca faaliyetler yapılamayacaktır. Her ne kadar tavsiye niteliği taşısalar da bu düzenlemeler eyaletler tarafından eksiksiz olarak iktibas edilmiş ve hatta ilave kararnamelerle

¹³ 50 Gün çizgisi: Bu çizgi yer altı suyunun aşağı yukarı elli günde su tutma alanına ulaşması için gerekli olan mesafenin tespitinden ibarettir. 50 gün içinde yeraltı suyunun akışkanlığına, toprağın sızdırma özelliğine v.s. bakılarak II.Zonun dış sınırı tayin edilmektedir. 50 gün çizgisinin kullanımına ilişkin bilgiler 1930’lu yıllarda edinilmiştir. 50 günlük sürede kaynağından yavaş yavaş süzülerek su toplama alanına gelen suların içindeki mikroorganizmaların öldüğü gözlemlenmiştir. Dahası suda çözünebilir bazı kimyasal maddelerin bu elli günlük akış sırasında elimine olduğu da saptanmıştır.

arada bir genişletilmiştir¹⁴.

Yine de “içme suyu kaynakları için koruma bölgeleri” tespit edilirken bir çok faktörün incelenmesi ve özel yerel koşulların dikkate alınması gerektiği noktasında eleştiriler mevcuttur. Bu nedenle de “içme suları kaynakları koruma bölgeleri” nin şematik olarak belirlenemeyeceği ifade edilmektedir^{15,16}.

Su koruma alanlarında yapılacak böylesi bir fiziki sınırlamanın yanında bir de kullanım sınırlamasının ya da yasaklarının getirildiğinden söz etmiştik. Nitekim Su İdaresi Kanunu, 19 (2) inci maddesinin 1.'inci bendinde, su koruma alanlarında bazı faaliyetlerin yapılmasını yasaklamış, bazılarının da sınırlı olarak yapılabileceğini ifade etmiştir. Örneğin III. Zonda petrol boru hatlarının inşa edilmesi, atık suların toprağa emdirilmesi, sel sularına zararlı atık suların boşaltılması gibi faaliyetler yasaktır. Buna karşılık sınırlı şekilde endüstri ve işletme topluluklarının yerleşimine ve atıksu kanalizasyon sistemine sahip konutların yapılmasına izin verilebilmektedir. II. Zonda ise spor yapma yahut yüzme amaçlı inşaat faaliyetleri ile park alanı açma gibi imar faaliyetleri yasaklanmıştır. Keza maden çıkarma, gübre ve bitki koruma ilaçları kullanma da yasaktır. Ancak sadece tarım ve ormancılığa ait kullanımlar söz konusu olabilmektedir. I. Zonda ise canlı toprak tabakasının zarara uğratılması ve orman ve yeşil alanların işletilmesi gibi her tür kullanımlar yasaktır. Yani dar zon olarak nitelendirilen bu alanda esas itibariyle suya zarar verebilecek bütün aktiviteler (benzin ve petrol depolanması, çayırların ve tarlaların ilaçlanması, konut, ahır ve kümes gibi yapıların inşa edilmesi gibi) yasaktır. Bu alan mümkün olduğunca su idarelerinin mülkiyetine

¹⁴ R. SCHLEYER; G. MILDE: “Zur Einrichtung von Trinkwasserschutzgebieten (Grundwasser)”, *Die Trinkwasserverordnung*, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1991, s. 544-546. Ayrıca Lübke-Wolf, op.cit., s.180-181.

¹⁵ G. HARTMANN: “Almanya’da İçmesuyu Kaynaklarının Korunması” *Su Toplama Havzalarını Koruma Stratejileri Uluslararası Sempozyumu*, 4/6 Kasım 1991, İstanbul, s.138-152.

¹⁶ Ayrıca bkz. J. MCLOGHIN / M.J. FORSTER: *The Law and Practice Relating to Pollution Control in the Member States of the EC. A Comparative Survey*, Second ed. Graham Trotman, London, 1982, s.134-142.

geçirilmelidir^{17,18}. Bir sahayı korunma altına alınmış su temin sahası olarak ilan eden bir kararname, o sahadaki her türlü inşaatı yasaklayabilir yahut o sahadaki işletmelerin faaliyetini men edebilir. (Mesela kum çıkarma faaliyeti gibi). Koruma altına alınmış su temin sahalarında mülkiyet sahibi olanları bazı faaliyetlere (örneğin o kişilerin topraklarına kamu kuruluşları tarafından su ölçüm cihazlarının yerleştirilmesi gibi) katlanmaya zorlayabilir, yahut bazı faaliyetleri icra etmelerini (drenaj gibi) engelleyebilir. Şayet bir mülkiyet üzerine getirilen kısıtlama o mülkiyetin tamamı üzerinde uygulanıyorsa, o zaman mülkiyet sahibinin tazminat hakkı doğar. (Su İdaresi Kanunu, Art.19-20).

Almanya'da çevre ile ilgili olarak son sekiz yılda uygulamaya konan yasa, yönetmelik ve kararnamelerin sayısı hemen hemen geçmiş seksen yıl içindeki sayıya eşittir. Söz konusu yasaların %65' i ise atık suyla ilgilidir. Suların korunmasına hizmet eden bu mevzuata imar mevzuatı ile bitki koruma mevzuatını da eklemek gerekir. Bitki Koruma Kararnamesi örneğin, belirli bitki koruma ilaçlarının su koruma bölgelerinde kullanılmasına izin vermemektedir. Yine örneğin arıtma tesislerinden çıkan çamurun ne şekilde bertaraf edileceğine ilişkin tüzük, I. ve II. Zonlarda bu çamurun biriktirilemeyeceğini hükme bağlamıştır. WHG'nin 19. maddesine dayanarak çıkartılan eyalet kararnameleri, su koruma bölgelerinde, suyu kirletebilecek maddelere ilişkin kullanımlar için, doğrudan işletmelerle ilgili, kısmen yasaklama ve sınırlama hükümlerini, kısmen belirli ön şartlar dahilinde kurtulma imkanı tanıyan yasaklama hükümlerini ve bunların dışında kontrolü ağırlaştırılan hükümleri içermektedir. Koruma bölgelerinden geçirilecek atıksu kanalları veya kanalizasyon sistemlerinin hangi teknik esaslar çerçevesinde yapılması gerektiğini genel esaslar bakımından Atıksu Teknolojisi Federasyonu tarafından 1992 yılında çıkarılan A 142 sayılı tebliğ düzenlemektedir. Bunun yanında su koruma bölgelerinden geçirilecek karayollarının taşınması gereken teknik standartlar ve inşaat sırasında alınması gereken tedbirler, Karayolları ve Ulaştırma İşleri Araştırma Dairesi tarafından çıkartılan "Su

¹⁷ BERND, BENDER; Reinhard Sparwasser: *Umweltrecht*, C.F. Müller Verlag, 2.Genişletilmiş Baskı, 1990, s.195-248; özellikle s.198 ve 238-39.

¹⁸ GERD KETTELER; Kurt Kippels: *Umweltrecht*, Deutscher Gemeindeverlag und Verlag W. Kohlhammer, Köln, 1988, s.128.

Temin Edilen Bölgelerde Karayollarının Yapım Tekniği İle İlgili Tedbirlere İlişkin Yönetmelik (RiStWaG)” te gösterilmiştir¹⁹.

İNGİLTERE’DE SU KAYNAKLARININ KORUNMASI VE DENETİMİ

Geleneksel olarak İngiltere’de su ile ilgili konular geniş bir yelpazede değerlendirilmekteydi. Suların toplanması, iyileştirilmesi ve arzı; kanalizasyon sularının toplanması ve uzaklaştırılması, su kirliliğinin kontrolü, su hizmetleri sağlayan kuruluşların düzenlenmesi, balıkçılık, sellerden korunma ve toprak drenajı, rekreasyon çalışmaları, koruma sorumluluğu vs. gibi konuların hepsi düzenlenmekte idi. İkinci Dünya Savaşı’ndan başlayarak su arzı ve kanalizasyon sularının uzaklaştırılması meselesi yerel idarelerin yetki alanları içinde idi. Bununla birlikte, balıkçılık ve kirliliği kontrol gibi faaliyetler daha çok nehirlerin yatakları esas alınarak organize edilen ve bir çok uzman çalıştıran kurumlara, nehirlerle ilgili enstitülere ya da örneğin balıkçılıkla ve toprak drenajıyla ilgili kurullara (fisheries board) bırakılmıştı. 1948 tarihli Nehir Kurulu Yasası (The River Board Act) bir dizi düzenleme yetkisi olan 32 nehir kurulu oluşturdu. 1963 tarihli Su Kaynakları Yasası (The Water Resources Act) bu kurulları 27 nehir idaresine dönüştürdü. Bunlar sayısız düzenleme yetkisi ile donatıldılar. Bu yetkiler arasında kirliliği kontrol etme de vardı. Buna karşılık su arzı ve kanalizasyon sularını uzaklaştırma faaliyetleri genel olarak yerel yönetimlerin faaliyet sahası olarak kaldı. 1973 tarihli Su Yasası (The Water Act) nehir ve suların yönetimi konusunda tamamen entegre bir sistem inşa etti. On adet Bölgesel Su İdaresi nehir yatağı bölgesinde su ile ilgili tüm faaliyetlerden sorumlu olacaktı. Bununla birlikte oluşturulan bu sistem çeşitli nedenlerle, özellikle de para sıkıntısı yüzünden etkili bir şekilde çalışmadı²⁰.

1989 yılında çıkarılan bir yasa, Su Yasası (The Water Act)²¹ daha önce

¹⁹ LÜBBE-WOLF, op.cit., s. 181.

²⁰ SIMON BALL; Stuart Bell: *Environmental Law*, Blackstone Press Lmd., Third Ed., London, 1995, s.411-414.

²¹ Bu yasa aslında, İngiliz çevre hukuku içerisinde ki bir başka yasanın, 1974 tarihli Kirliliğin Kontrolü Hakkındaki Yasanın (Control of Pollution Act-COPA) birkaç ufak değişiklik dışında kurduğu sistemin aynısını getirmiştir. Ibid., s.416.

bölgesel su yetkili makamlarına ait olan pek çok yetkiyi, *Ulusal Nehirler İdaresi* (National Rivers Authority)'ne aktarmıştır. Ulusal Nehirler İdaresi (NRA) bu yasa ile kurulmuş bağımsız, şubeleri olmayan bir kamu kurumudur. Çevreden Sorumlu Devlet Bakanlığı ile Tarım, Balıkçılık ve Gıda Bakanlıkları ve Galler'den Sorumlu Devlet Bakanlığının tavsiye ettiği 15 üyeden oluşmaktadır. NRA aslında bölgesel bir yapıya sahiptir. Ancak NRA gücünü ulusal statüsünden almaktadır ve bu güce dayanarak kirliliğin kontrol edilmesinde ülke çapında yeknesak bir düzenleme kurmaya çalışmaktadır²². NRA aynı zamanda, Çevreden Sorumlu Devlet Bakanlığı tarafından, su ve kanalizasyon yapımını üstlenen müteahhit bir kurum olarak da tayin edilmiştir.

1989 Su Yasası, İngiltere ve Galler'de on ayrı *bölgesel su şirketi* oluşturmuştur. Bu şirketler kendi bölgelerinde kanalizasyon sistemi kurmak ve bu kanalizasyon atıklarını arıtmakla sorumludurlar. Ayrıca su arıtımı ve dağıtımını hizmetlerinin önemli bir bölümünü de gerçekleştirmekle yükümlüdürler. Kalan kısmı da yine yasa ile oluşturulan farklı niteliklere sahip su şirketlerince gerçekleştirilmektedir. Bu su şirketleri içmeye uygun su temin etmekle yükümlüdürler.

Yasanın 37. maddesi, her bir su şirketine kendi bölgesindeki su kaynağını geliştirmek ve muhafaza etmek sorumluluğu getirmiştir.

38. madde, *Çevreden Sorumlu Devlet Bakanlığı'nın* su standartlarını yönetmelik şeklinde düzenleyeceğini;

63. madde ise su kalitesini korumak için yapılacak düzenlemelerin Çevreden Sorumlu Devlet Bakanlığınca yapılabileceğini hükme bağlamıştır. Ayrıca 54. maddeye göre insan tüketimi için uygun olmayan nitelikte su temin ve arz etmek bir suç teşkil etmektedir. Mahalli idareler etkili bir şekilde, 56. maddeye göre, su teminini denetlemekle yükümlüdürler. Bu denetim yapılırken, mahalli idareler özel mülklere girmeye ve su kalitesini bu şekilde denetlemeye dahi yetkilidirler.

Kanalizasyon yapımı ile yükümlü şirketlere verilen yetki ve sorumluluklar, benzer şekilde su şirketlerine de verilmiştir. 67. madde kanalizas-

²² Nitekim bu çabaları Çevre Ajansına bağlanmalarından sonra da devam etmektedir. Bkz. Ibid., s.48.

yonun bir sistem içinde toplanması ve bakımı konularında genel bir yükümlülük getirmiştir. Çevreden Sorumlu Devlet Bakanlığı kanalizasyon hizmetleri hususunda standartlar koyan yönetmelikler çıkarabilir.

75 ila 82. maddeler arasında su ve kanalizasyon şirketlerinin kendi hizmet sahalarında fiyat belirleme yetkileri düzenlenmiştir.

107. maddede “herhangi bir zehirli, sağlığa zararlı maddenin” denetim altına alınmış sulara karışmasına yahut “herhangi bir sanayi ya da lağım deşarjının” denetim altına alınmış sulara boşaltılmasına sebep olmanın yahut müsaade etmenin bir suç teşkil ettiği ifade olunmaktadır. Denetlenmekte olan sular, “yerüstü, yer altı suları ve karasuları” olarak tanımlanmaktadır.

Eğer deşarjlar izin ile yapılmışsa (bu izni Ulusal Nehirler İdaresi vermektedir) yahut acil durumlarda, kirletici etkileri en aza indirmek için yapılabileceklerin hepsinin yapılmış olması gibi geçerli bir savunma (bu savunmayı değerlendirecek olan Ulusal Nehirler İdaresidir) mevcutsa suç oluşmaz.

Ayrıca şirket suç teşkil eden sorunu belirli bir zaman zarfında kaldıracığına ilişkin olarak yeterli taahhütte bulunmaz ise, Çevreden Sorumlu Devlet Bakanı takdir yetkisini kullanarak bu şirketin 25 yıllık lisansını elinden alabilir.

Çevreden Sorumlu Devlet Bakanlığı su kalitesini koruma bölgelerini belirleyebilir ve kanunen gerekli aşamalar tamamlanmadıkça, her bir kirletici maddenin denetimi konusunda yetkili olduğundan, *yasaklama yetkisine* de sahiptir.

Su Kanununun 107. maddesi uyarınca zararlı ve kirletici maddelerin deşarjının suç teşkil ettiğini ancak Ulusal Nehirler İdaresinin izni mevcutsa bu boşaltımların suç sayılmayabileceğini ifade etmiştik. Burada ayrıca ifade edilmesi gereken nokta, Ulusal Nehirler İdaresinden gerekli izni almış olanlar içinde bu iznin koşullarını ihlal edenlerin de bir suç işlediğinin düzenleme konusu edildiğidir. Bu hallerde izin koşullarını ihlal edenlere karşı Ulusal Nehirler İdaresi soruşturma açabilir ve Eylül 1989’dan bu yana pek çok dava mahkemeye intikal etmiştir.

İngiltere’de hükümet içme ve kullanma sularının *hedef değerlerini* be-

lirlemekle yükümlüdür. Ulusal Nehirler İdaresi de yasalarca saptanan su kalitesi hedeflerini uygulamaya koymakla yükümlüdür.

İngiltere uygulamasıyla ilgili olarak üzerinde durulması gereken bir nokta daha vardır. *Kamuoyunun, enformasyon ve veri bürosu vasıtasıyla çevre suyu, boşaltım ve içme suyu kaliteleri hakkında her türlü bilgiye ulaşması mümkündür.*

İngiltere’de içme suyu kaynaklarının korunması açısından çeşitli politikalar izlenmektedir. Bunlardan bizim için önemli olanlar;

1. Kullanım dışı bırakma politikası
2. Su alımı ve sulara yapılacak deşarjların kontrolü
3. Koruma bölgeleri ve kullanım kısıtlamalarıdır.

Kullanım dışı bırakma politikası: İngiltere’de su kaynaklarını korumak için uzun yıllardan beri uygulanan bir politikadır. Önemi zayıflamış olmasına karşın bazı su kaynakları için halen birincil önlem durumunu korumaktadır. Su toplama havzalarının üst bölümlerinin satın alınarak kullanıma kapatılması bu politikanın esasını teşkil etmektedir. Fakat artan baskılar bu politikanın etkinliğini azaltmıştır.

Su alımı ve sulara yapılacak deşarjların kontrolü politikası: Bu politikanın Ulusal Nehirler İdaresinin izin yetkisine ve cezai yaptırımlara ilişkin unsurlarına yukarıda temas edilmiştir. Burada havza yönetiminde entegre bir kirlilik kontrolü uygulamasına geçildiğini de ifade etmekte yarar vardır. Buna göre hava, su ve toprağa yapılan deşarjlar birlikte ele alınmakta ve özel sektör işletmeleri çok sıkı düzenlemelere tabi tutulmaktadır.

Koruma bölgeleri ve kullanım kısıtlamaları getirme politikası: Bu politikada belirli havzalarda zaman içinde yasal düzenlemelere dayandırılacak kısıtlamalar getiren koruma bölgeleri oluşturulmaktadır. İngiltere’de havzalarda politika özellikle bu kirliliğin önlenmesi için uygulanmaktadır^{23,24}.

²³ IAN FOSTER; Brian Ilbery: “Water Protection Zones: A Valid Management Strategy”, *Averbury Studies Green Research* Ed. Andrew W.Gild, , Great Britain, 1992, s.203-220.

²⁴ Ayrıca bilgi için bkz. SUSANNE SEYMOUR; Graham Cox: “Nitrates in Water.

1989 tarihli Su Yasasını birkaç yıl sonra 1991 tarihli Su Kaynakları Yasası (The Water Resources Act) izlemiştir. Su kirliliği hukuku bu yasa altında bir araya getirilmiştir. Bu yasa da NRA'yı suların kirlilikten korunması için genel sorumlu bir teşkilat olarak kabul etmiştir. Bu yasanın 93. maddesi bizi ilgilendiren su koruma zonlarına ilişkin bir düzenleme getirmektedir. Bu madde hükmüne göre Devlet Bakanlığı nizamname ile su koruma bölgeleri (zonları) tayin edebilir. Böyle bir nizamname, tayin edilmiş olan bölgede patlayıcı, zehirleyici ya da kirletici maddelerin suya karışmasını önlemek ve denetlemek maksadıyla bazı faaliyetleri hem yasaklayabilir hem de sınırlandırabilir. Ya da bu nizamname NRA'nın yasaklanacak yahut da kısıtlanacak faaliyetleri saptamasına yarayacak bir sistem oluşturabilir. Yine aynı maddenin 3. fıkrasına göre bir su koruma bölgesine tarımsal faaliyetlerden kaynaklanan azot karışmamalıdır. Buna benzer hükümler 1974 tarihli Kirliliğin Kontrolü Hakkında Yasa'da da vardır ancak şimdiye kadar hiç uygulanmamıştır. 1999 yılına kadar da Su Kaynakları Yasasına dayanarak hiçbir su koruma bölgesi tayin edilmemiştir²⁵. 1999 yılında Dee Nehri havzası için bir su koruma zonu tayin edilmesine ilişkin nizamname kabul edilmiştir²⁶. Bu nizamnameye göre Çevre, Ulaştırma ve Bölgelerden Sorumlu Devlet Bakanlığı Dee Nehri havzasını koruma bölgesi ilan etmiş ve bunu haritalara geçirmiştir. Ayrıca bu nizamname ceza hükümleri de getirmiştir. Bu nizamnameyi ihlal edenler md.5 (2)'ye göre üç aya kadar hapis ya da 20.000 Sterlini aşmayan para cezası yahut her ikisi ile ve takibi şikayete bağlı olmak üzere, 2 yılı aşmayan hapis veya para cezası veya her ikisi ile birden cezalandırılabilir.

1995 yılında çıkarılan Çevre Yasası, Ulusal Nehirler İdaresi NRA'nın Su Kaynakları Yasası'ndan kaynaklanan yetkilerini yeni kurduğu "Çevre Ajansı"na²⁷ devretmiştir. Yine aynı yıl Kirliliği Önleme ve Kontrol

The Politics of Pollution Regulation", Ibid., s.178-202.

²⁵ BELL; BALL, op.cit., s. 452.

²⁶ Statutory Instruments 1999 No.915; ayrıca tam metin için bkz. <http://www.Hmso.gov.uk/cgi-bin/htm>.

²⁷ Bir Çevre Ajansı'nın oluşturulması konusundaki çalışmalar 1989 yılına kadar uzanmaktadır. İngiliz Temsilciler Meclisinin Çevre konusunda seçilmiş komitesi, zehirli atıklarla ilgili bir raporunda çevre kirliliğinin denetimi ile ilgili meselelerde bir bütün olarak sorumlu olacak bir çevre kirliliği komisyonu oluşturulma-

Yasası yayımlanmıştır²⁸.

FRANSA'DA SU KAYNAKLARININ KORUNMASI VE DENETİMİ

Fransa'da "ulusal ortak miras" olarak değerlendirilen yüzey ve yeraltı sularının idaresi, altı önemli temel prensibe dayandırılmıştır:

- Geniş nehir yataklarının coğrafi gerçeği ("suların hiç bir yönetsel sınır tanımadığı") hesaba katılmalıdır.
- Tüm su kullanımı gereksinimlerini, su eko-sistemlerine saygı göstermek suretiyle karşılamak için birbiriyle bütünleşmiş bir yaklaşım benimsenmelidir.
- Kamu makamları ve yatırımcıların faaliyetlerinde yardımlaşma ve eşgüdüm kurulması sağlanmalıdır. Sayısı altı olan nehir havzası komitelerinin, valinin ve havza koordinatörlerinin rolü budur.
- Özel mali kaynakların harekete geçirilmesi (özellikle kirleten öder ilkesi gereğince suların korunması için yapılacak harcamaların kullanıcılarından alınan kaynaklardan sağlanması) bu altı su ajansının görevidir.
- Öncelikli yatırımları tanımlayan uzun vadeli planlama yapılmalıdır.

sı konusundaki görüşünü dile getirmiş; fakat bu tavsiye hükümet tarafından bir White Paper (1990) içerisinde reddedilmiştir. Reddetme gerekçelerinden biri son yıllarda çevrenin korunması ile ilgili konularda pek çok değişiklik yaşanmış olması ve böylesi büyük bir değişiklik için olaylar yatışınca kadar beklemenin gerekmesiydi. Yine de bu White Paper içinde Kraliçenin Kirlilik Müfettişleri (Her Majesty's Inspectorate of Pollution -HMIP) 'nin ve NRA'nın çalışmalarına nezaret edecek bir şemsiye teşkilatın kurulması önerildi. 1991 yılında Başbakan John Major, Hükümetinin yeknesak bir çevre koruma ajansı kurmak niyetini dile getirdi. Pek çok tartışma ve görüşmelerden sonra Hükümet, HMIP ve NRA'nın tüm yetki ve faaliyet alanları ile yerel yönetimlerin atıklarla ilgili görevlerini de bünyesinde toplayan Çevre Ajansı'nın kurulmasını kabul etti. Bu Ajans İngiltere ve Galler'de yetkili, yönetim kurulu Devlet Bakanlığının atadığı 15 kişiden oluşan bağımsız bir kuruluş oldu. BALL; BELL, op.cit., s.41.

- Çerçevesi kanunla çizilen sistem içinde, özel ya da imtiyaz usulü ile görev yapan bütün yetkili kurumların yetki alanlarına saygı gösterilmelidir²⁹.

Fransa'da su politikası, devlet tarafından tüm yerel yönetimlerin ve kullanıcıların yani sanayicilerin, büyük bölgesel yatırımcıların, çiftçilerin, suyu temin eden şirketlerin, balıkçıların ve balık çiftliklerinin, doğa koruma derneklerinin her seviyede katılımıyla ve su eko-sistemine saygı göstermek suretiyle tüm ihtiyaçları optimal bir şekilde karşılamak olarak tanımlanan "kaynakların global olarak yönetimini örgütlemek" yaklaşımı altında oluşturulmaktadır.

Fransız su politikası üç kanaldan yürütülmektedir³⁰:

- *Ulusal Düzeyde:*

Bu seviyede Temsilciler Meclisi ve Senatonun temsilcilerinden oluşan Fransız Parlamentosu'nun bir üyesi tarafından başkanlığı yapılan *Ulusal Su Komitesi* faaliyet göstermektedir. Ulusal su politikasının yürütülmesi ve hukuki ve idari düzenlemelerin taslakları hakkında bu Komiteye danışılmaktadır.

- *Nehir Havzaları Düzeyinde:*

Fransa'da altı büyük nehir havzası ve her nehir havzasında bir *Nehir Havzası Komitesi* bulunmaktadır. Nehir Havzası Komiteleri, seçimle göreve gelen bir yerel yönetici başkanlığında çalışır. Bu komiteler, her bir havza için geçerli "Su İyileştirme ve Su Yönetimi Master Planları"nı hazırlar. Bu master planlar, yerel yönetimler tarafından karara bağlanan ana programları temel alarak, su kalitesi, su miktarı ve su kalitesinin iyileştirilmesi hakkındaki hedefleri belirler. Nehir havzalarındaki Su Ajansları, su abone bedellerinin ve atık su uzaklaştırma bedellerinin tespitinde, ilgili Nehir Havzası Komitelerinin görüşlerini alır. Ayrıca, Su Ajansları, beş yıllık eylem programları, yatırımlar ve özel ve kamuya ait atık su işleme tesislerinin sorunsuz şekilde işletilmesi konularında da Nehir Havzası Komitelerine danışır.

²⁹ İnternet metni için bkz. http://ruisseau.oieau.fr/anglais/gest_eau/part_a.htm.

³⁰ Ibid.

- *Büyük nehirleri besleyen su yolları ve alt-havzalar düzeyinde:*

Yerel düzeydeki “Su İyileştirme ve Su Yönetimi Planları”nı yürütmek üzere, *Yerel Su Komisyonları* oluşturulmuştur. Bu Komisyonların üyelerinin yarısı yerel yönetim, dörtte biri merkezi idare tarafından tayin edilmekte; dörtte biri de su kullanıcıları arasından seçilmektedir.

Su İyileştirme ve Su Yönetimi Planları, gerek yüzey gerekse yer altı sularının su kalitesi, su miktarı ve su kalitesinin iyileştirilmesi; su ekosistemlerinin ve sulak alanların korunması hedeflerini gösterir. Her bir Su İyileştirme ve Su Yönetimi Planının geçerli olduğu alan, yukarıda anılan Master Planda belirtilir veya Yerel Su Komisyonu’ndaki merkezi idare temsilcisi tarafından tayin edilir.

Su İyileştirme ve Su Yönetimi Planları, ilgili yöredeki su yönetimi ile ilgili idari işlemleri yapan idari makamlar için bağlayıcı olur.

Yerel Su Komisyonu’nda yer alan yerel yönetim temsilcileri, Su İyileştirme ve Su Yönetimi Planındaki hedefleri gerçekleştirmek konusunda kendilerine yardımcı olmak üzere, bir *Yerel Su Topluluğu* ile işbirliği yapabilir. Yerel Su Topluluklarına, Su İyileştirme ve Su Yönetimi Planında, gerekli görülen ve su havzasının korunması, su kirliliğinin önlenmesi, sulak alanların ve yer altı suyunun korunması ve sivil savunmada su ihtiyacının karşılanması gibi amaçlarla kurulan tesislerin yaptırılması ve işletilmesi konusunda yetki verilebilir.

Fransa’da su kirliliğine ilişkin bir dizi Avrupa Birliği Direktifi’ni ve uluslararası konvansiyonları da içeren çok sayıda kanun ve yönetmelik vardır. Bu kanun ve yönetmeliklerin uygulanmasıyla ilgili olarak da çok sayıda – yukarıda bazılarını belirttiğimiz – *kamu kurumu ve yerel kurumlar* mevcuttur.

Su Kirliliği meselesini düzenleyen temel Fransız Kanunu olan 1964 tarihli Su Kanunu³¹ da *yalnızca genel prensipleri* belirlemiş ve ayrıntıları daha sonra çıkarılacak yönetmeliklere bırakmıştır.

Aynı Kanun, su kirliliği sorunlarıyla ilgili idari bir yapı da oluşturmuştur. 1964 tarihli bu Kanun 13 Ocak 1984’te değiştirilmiş ve yukarıda de-

³¹ Kanun no: 64-1245, 16 Aralık 1964.

ğindiğimiz havza örgütleri denen yapı getirilmiştir.

Yeni Kanun, yerel düzeyde her su havzası yahut havza grupları için, başka örgütler yanında bir su havzası komitesi ve bir finansman dairesi – su ajansları – kurulmasını ve her su havzası için Fransız hükümetinin su ve doğal su çevresi yönetimi alanındaki faaliyetini koordine etmekle görevli bir yetkilinin atanmasını öngörmektedir³².

Her Su Havzası Komitesi, yukarıda belirttiğimiz çeşitli türdeki su kullanıcılarının temsilcileri, yerel yönetim birimi temsilcileri ve idarenin temsilcilerinden kuruludur. Bu komitelere genel olarak Kanunun kapsamına giren su havzası ve su havzası gruplarıyla ilgili bütün su kirliliği olayları konusunda danışılmalıdır.

Finansman dairesi – su ajansları –, yönetim kurulu tarafından yönetilir ve bu kurulun üyeleri, kararname ile tayin edilen bir başkan, idari makamların temsilcileri (8 kişi), yerel yönetim birimleri ve yerel kurumların temsilcileri (8 kişi), çeşitli türdeki su kullanıcılarının temsilcileri (8 kişi) ve Finansman Dairesinin işçilerinin temsilcisinden (1 kişi) kuruludur.

Sivil statülü ve mali bakımdan özerk bu su ajanslarını oluşturmanın gayesi ise havzada su kaynakları ve su gereksinimi arasında bir denge kurmak, yönetmeliklerle tanımlanan su kalitesi kıstaslarına ulaşmak, kaynakları artırmak ve kalitelerini yükseltmek ve su baskınlarını denetim altına almak gibi kamusal menfaatlere ilişkin çeşitli işleri kolaylaştırmaktır. Finansman dairesi, su havzası veya su havzası grupları için yararlı olacak tasarıların yürürlüğe konulmasına imkan sağlamakta, özellikle araştırma faaliyetlerini finanse etmekte; devlet yardımları ve krediler yoluyla su havzası veya havza gruplarının genel olarak yararına olacak çalışma projelerine kaynak sağlamaktadır³³.

Finansman Dairesi, temel olarak (Kirleten Öder İlkesi gereği toplanan

³² Kanun No: 64-1245'in 13-16. maddeleri ve 87-154 sayılı ve 27 Şubat 1987 tarihli Kararnamenin 3. maddesi.

³³ P.F. TENIERE-BCHOT: "Experiences with The French 'agences Financieres de Bassin' ", *Water Quality International* 92, Washington DC, Water Science and Technology, Vol.26, Number 7-8, 1992, Port 4.

kaynaklar yanında) toplanan vergilerle finanse edilmekte³⁴ ve bu vergi geliri de bu dairenin müdahalesini gerekli ve arzu edilir kılan kişi veya kurumlardan gelmektedir. Bu kişi ve kuruluşlar arasında özellikle sanayi ve bazı kirleticiler yer almaktadır³⁵.

Kanun, su kirliliği oranlarının tespit edilmesi gayesiyle bütün yüzey sularının bir envanterinin yapılmasını öngörmektedir. Yetkili makamların planlar hazırlamasını ve önemli durumlarda su kalitesi kıstaslarına ilişkin Kararnameler yayınlamasını mümkün kılan bu envanterler, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten beri periyodik olarak hazırlanmaktadır³⁶.

Bu örgütlerin yanında, Nehir Havzası Komitesinin bulunduğu yerin Bölge Valisi, su hukukunun uygulanması ve su kaynaklarının yönetimi konularıyla ilgili devlet politikasını yönetir ve koordine eder. 1971 yılında kurulan Fransız Çevre Bakanlığı'nın bir kolu olan "Su İdaresi" (Wasser Direktion DE) ise yetkili kuruluşlara su konusunda yardım eder ve su kaynaklarının korunması, idaresi ve gözlenmesinde etkili olmaya çalışır.

ABD'DE SU KAYNAKLARININ KORUNMASI VE DENETİMİ

Amerika Birleşik Devletleri'nde suların korunması ve denetlenmesi konusunda başlatılan çalışmalar 1970'li yılların başlarına değin uzanır.

22 Haziran 1969'da petrol ve diğer sanayi atıklarının boşaltıldığı Ohio Cleveland'daki Cuyahoga Nehri birden bire parlayıp yanmaya başladığında su kirliliği kriz noktasına ulaşır. Yine 1971 yılında Ralph Nader tarafından yayımlanmış, Amerika Birleşik Devletleri'nin sularının ciddiyet arz eden duruma işaret eden detaylı bir rapora (Water Wasteland) dayanarak bir yasa tasarısı ortaya atılmıştır. Aslında bu tarihe kadar sular ile ilgili iki yasa yürürlüğe sokulmuştur. Bunlardan biri 1948 tarihli Su Kirliliği Kontrol Yasası, diğeri 1956 tarihli Federal Su Kirliliği Kontrol Yasası'dır. Bu yasalara 1972 yılında Temiz Su Yasası (The

³⁴ Örneğin Sen-Normandiya havzası idaresinin yıllık bütçesi 1.5 milyar Frank'tır.

³⁵ 64-1245 sayılı Kanun m.13-17.

³⁶ 64-1245 sayılı Kanun m.3 ve 69-50 sayılı ve 10 Ocak 1969 tarihli Kararname m.1 vd.

Clean Water Act) eklenir. Bu yasa 1977 ve 1987'de iki kez değişikliğe uğrar. Bu yasa vasıtasıyla Kongre, EPA (Environmental Protection Agency-Çevre Koruma Ajansı) ve eyaletleri modern su kalitesinin planlaması ve idaresinin geliştirilmesi konusunda bir sistem oluşturmaya davet eder³⁷.

Amerika Birleşik Devletleri'nde içme suyunun kirlilikten korunması konusunu düzenleyen kanun ise 1986 tarihinde yayımlanır: "Güvenli İçme Suyu Federal Yasası"³⁸.

İlgili Yasanın 300h-7 bendi, su kaynaklarının korunması sahaları tespit etme konusunda bir *Eyalet Programı* getirmiştir. Buna göre her bir eyaletin hükümeti yahut hükümet temsilcisi, 1986 yılının Haziran ayından itibaren üç yıl içinde, insan sağlığına aykırı kirleticilerden su kaynaklarının bulunduğu sahaları koruma konusunda, kendi eyalet yetkileri dahilinde, bir "Eyalet Programı" kabul edecek ve EPA'ya sunacaklardır³⁹.

Çevre Koruma Ajansı EPA da eyaletlere programları uygulamada teknik yardım sağlayacaktır.

İlgili Kanununun 300g-1 fıkrası 1. bendi bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarih olan 19 Haziran 1986 tarihinden önce bu maddeye göre yürürlüğe girmiş olan geçici yahut revize edilmiş temel içme suyu yönetmeliklerinin, bu bölümün (b) fıkrasına göre ulusal içme suyu yönetmeliği olarak sayılacağını hükme bağlamıştır.

300g-1. fıkra 2. bende göre 19 Haziran 1986'dan önce yayımlanmış tavsiye niteliği taşıyan (recommended level) her bir maksimum kirletici seviyesi, bu tarihten sonra *maksimum kirletici seviyesi hedefi* (maximum contaminant level goal) olarak muamele görecektir. Burada tavsiye edi-

³⁷ ROBERT W., ADLER; JESSICA C., LANDMAN; DIANE M., CAMERON: *The Clean Water Act: 20 Years Later*, Island Press, Washington, D.C., Covelo, California, 1993, s.5.

³⁸ United States Code, Title 42, Chapter 6A, section 300f-300h.

³⁹ Amerika Birleşik Devletleri'nde içme suyu sahasının korunması için yer altı sularının "asgari yer altında kalış zamanı"na ilişkin örnek bir mecburi düzenleme yoktur. Oysa Almanya'da bu süre 50 gündür. Bu süre her bir koruma zonunun hidrojeolojik gerçeklerine bağlı olarak genişleyecektir. Bunu saptamak her bir komün idaresinin takdir yetkisine kalmıştır. Schleyer; Milde:op.cit., s.549.

len değerler, hedef değerler olarak değiştirilmiş ve kirletici seviyesi standartları yükseltilmiştir.

Eyaletler bir temel içme suyu yönetmeliği çıkartacaklar ve bu yönetmelikte azami kirletici seviyelerine ilişkin bir düzenleme yapacaklarsa; bu düzenleme ile birlikte, aynı zamanda, azami kirletici seviyeleri ile ilgili hedef değerleri belirleyen bir düzenleme de yapmak zorundadırlar. Ve müsaade edilir değerlere ilişkin düzenlemenin yürürlüğe sokulmasıyla birlikte (aynı tarihte) hedef değerlere ilişkin yönetmelik de yürürlüğe sokulmak zorundadır. (300g-1 (a) (3))

Amerika Birleşik Devletleri'nde, "Kural Konulmasına İlişkin Tasarılar Hakkında Ön Bildiri" adı altında bir Federal düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeye göre, EPA bir liste halinde sıralanmış kirleticilerle ilgili olarak azami kirletici seviyelerine ilişkin hedef değerleri gösteren tebliğler yayımlamak ve ulusal temel içme suyu yönetmelikleri hazırlayıp, yürürlüğe sokmakla yükümlüdür.

EPA ayrıca (yukarıda belirttiğimiz Federal düzenlemede yer alan listedeki kirleticiler hakkında çıkartacağı yönetmelikler ve hedef değerlere ilişkin tebliğler dışında), kamu su şebekelerini sürekli olarak denetim altında bulundurmak ve *ortaya çıkan yahut çıkması ihtimali bulunan yeni kirleticiler* hakkında da aynı şekilde yönetmelik ve tebliğler çıkarmakla yükümlüdür. EPA her üç yılda bir, yönetmeliklerle ele alınması gereken yeni kirletici maddelerin neler olduğu hakkında bir liste yayımlamakla da yükümlüdür.

Bu listeler hazırlanırken, EPA özel olarak yetkilendirilmiş bir danışmanlar çalışma grubundan faydalanacaktır. Bu çalışma grubu içinde de "Milli Toksikoloji Programı" ve "Çevre Koruma Dairesi", "İçme Suyu Dairesi" gibi kurum ve kuruluşlardan uzmanlar yeralacaktır (300g-1 (b) (3) (B)).

Her bir kirletici için belirlenecek olan hedef değerler insan sağlığı için bilinen yahut tahmin edilen zararlı seviyenin altında olmak gerektiği gibi, buna ek olarak, "yeterli bir güvenlik marjı" nı da bırakacak şekilde, bu seviyenin dahi altında olacaktır. Bu hedef değerler dikkate alınarak çıkartılacak yönetmeliklerde ise bu hedef değerlere "mümkün olduğu kadar" yaklaşılmalıdır (300 g-1 (b) (4)).

Yukarıdaki maddedeki “*mümkün olduğu kadar*” sözcüğünün anlamı “en iyi teknoloji, en iyi arıtma teknikleri ve EPA’nın bulacağı diğer metodlar, laboratuvar şartlarında değil fakat “alan” şartlarında yapılacak araştırmadan sonra, maliyet unsuru da dikkate alınmak şartıyla, elde edilmesi mümkün olan” şeklinde anlaşılmalıdır (300g-1 (b) (5)).

Bu Kanuna göre EPA’nın, bu Kanunun uygulanması sırasında, hukuk mahkemelerine başvurarak, ilgili yönetmeliklere aykırı davranan ve ilgili standartlara uygun olmayan nitelikte su dağıtan “kamu su şebekeleri”⁴⁰ aleyhine bir “özel ceza davası” açmak yetkisi vardır. Böyle bir ceza davasında mahkeme, duruma göre, sorumlu kamu su şebekesini günde 25.000 Dolardan fazla olmamak üzere bir ceza ödemeye mahkum edebilir (300-g3 (a) ve (b)).

Bir kamu su şebekesi işleticisi, şayet: (a) Azami kirletici seviyelerine, arıtma tekniklerine ve diğer ilgili kurallara uyamıyorsa; (b) gerekli denetimleri yapamıyorsa, hizmet verdiği kimseleri bundan haberdar etmek zorundadır. Böyle bir haberdar etme, kural olarak derhal yapılmalıdır ve hiçbir şekilde 14 günden daha geç yapılamaz.

Azami kirletici seviyeleri sürekli bir şekilde aşılmakta ise, bu durum her üç ayda bir abonelere bildirilmelidir. Fazla ciddi olmayan ihlallerde abonelerin senede bir defa haberdar edilmesi de yeterli olabilir.

Bu bildirim nasıl yapılacağına EPA karar verir. Fakat, her halde *bu bildirim o bölgede de dağıtılan bir gazetede ve gerekiyorsa radyo ve televizyonda yapılmalı ve yine gerekiyorsa her bir aboneye ayrı ayrı posta ile bildirimde bulunulmalıdır.*

Bu bildirim, ihlalin niteliğini ve sağlığa olan olumsuz etkisini açık ve herkes tarafından kolayca anlaşılabilir bir şekilde tanıttıktan başka; bu ihlalin giderilmesi için alınan önlemleri ve eğer gerekliyse alternatif su kaynaklarının aranması ihtiyacını bildirmelidir. Bu kurala aykırılık en fazla günde 25.000 Dolar para cezası ile cezalandırılır (300g-3(c)).

⁴⁰ Suyun toplanması, arıtılması, dağıtılmasıyla meşgul olan kuruluşlardır. Bir su şebekesinin 15 kullanıcıya ve toplam 25 kişiye hizmet vermesi onun bir “kamu su şebekesi” sayılması için yeterlidir (300f-4).

SONUÇ :

Karşılaştırmalı hukukta su kaynaklarının korunması ve denetimi hakkında verilen bu bilgiler, Türkiye'deki yasama çalışmalarına örnek olabilecek niteliktedir. Yasama çalışmaları aşamasında yapılabilecek daha ayrıntılı incelemelere temel oluşturmak üzere, burada Alman, İngiliz, Fransız ve ABD hukukuna ilişkin olarak verilen bilgiler, şematik olarak, aşağıdaki gibi özetlenebilir:

KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA SU KAYNAKLARININ KORUNMASI

	DÜZENLEME YETKİSİNE SAHİP İDARİ KURUM VE KURULUŞLAR		İLGİLİ YASALAR VE DİĞER DÜZENLEMELER		İCRA VE DENETİM	
	İdari Yapı Federal / Üniter	Yerel	Yasalar	Düzenlemeler	I. Derece	II. Derece
ALMANYA	FEDERAL DEVLET	EYALETLER	SU TEMİNİ YASASI (Wasserhaushaltgesetz) 1957, son 1996 değişikliği EYALET SU KANUNLARI	İÇME SUYU KARARNAMESİ (Trinkwasserordnung) DIN 2000 Alman Gaz ve Su Mühendisleri Meslek Birliği Çalışma raporları (DWGW Arbeitsblatt)	EYALETLER Su Kontrol Daireleri (Wasserwirtschaftsamt)	MAHALLİ İDARELER
İNGİLTERE	ÇEVRE DEN SORUMLU DEVLET BAKANLIĞI	1995'e kadar NRA, şimdi ÇEVRE AJANSI	SU YASASI 1989 SU KAYNAKLARI YASASI 1991 ÇEVRE YASASI 1995 KİRLİLİĞİ ÖNLEME VE DENETLEME YASASI 1999	ÇEVRE DEN SORUMLU DEVLET BAKANLIĞININ SU STANDARTLARI YÖNETMELİĞİ	ÇEVRE AJANSI	MAHALLİ İDARELER
FRANSA	BAŞBAKANLIĞA BAĞLI ULUSAL SU KOMİTESİ ÇEVRE BAKANLIĞI SU İDARESİ	HAVZA KOMİTESİ FİNANSMAN DAİRESİ YEREL SU KOMİSYONLARI	64-1245 sayılı TEMEL FRANSIZ KANUNU (13 Ocak 1984'te değiştirilmiştir.)	87-154 sayılı KARARNAME 69-50 sayılı KARARNAME 87-279 sayılı KARARNAME	HAVZA KOMİTELERİ ilgili BÖLGE VALİSİ	YEREL SU KOMİSYONLARI
AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ	ÇEVRE KORUMA DAİRESİ (EPA)	EYALETLER	GÜVENLİ İÇME SUYU FEDERAL YASASI 1986 EPA ULUSAL TEMEL İÇME SUYU YÖN.	EYALET TEMEL İÇME SUYU YÖNETMELİKLERİ	ÇEVRE KORUMA DAİRESİ (EPA)	KAMU SU ŞEBEKELERİ