

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ’NİN, AVRUPA BİRLİĞİ’NİN VE TÜRKİYE’NİN SU HUKUKUNA GENEL BİR BAKIŞ^{1*}

Doç. Dr. Deniz ŞAHİN^{2**}

Öz

Bu çalışmanın amacı Amerika Birleşik Devletleri’nin, Avrupa Birliği’nin ve Türkiye’nin su hukukuna bakış açısını konuya ilişkin uygulanan yasal mevzuat ve yapılması gereken düzenlemeler çerçevesinde incelemektir. Kamuya ait sular devletin hüküm ve tasarrufundadır. Su kalitesini koruma ve sürdürme koşulu ile su kaynaklarından optimum faydanın sağlanması için “kirleten öder” ilkesi hemen her ülkenin yasasında yer almaktadır. Devletler, üzerinde savaş senaryoları üretilen su kaynaklarının nasıl korunacağı ve yönetileceğine dair, Modern Su Hukuku ve Uluslararası Su Hukukunda artık yeni normlar oluşturmak durumunda kalacaklardır. Türkiye’de çalışmaları sürdürülen “Su Kanunu Tasarısı Taslağı” da bu normlar dikkate alınarak hazırlanmalıdır.

Anahtar Sözcükler: *Amerika Birleşik Devletleri Su Hukuku, Avrupa Birliği Su Hukuku, Türkiye Su Hukuku, Su Kaynakları, Su Kaynakları Yönetimi, Su Yasaları.*

An Overview of the Water Law in the United States, the European Union, and Turkey

Abstract

The purpose of this study is to examine the point of view of the United

^{1*} Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 01.05.2021 - Kabul Edildiği Tarih: 04.08.2021

^{2**} Gazi Üniversitesi Fen Fakültesi, dennoka1k@hotmail.com, ORCID: 0000-0003-3519-4434

DOI:10.17932/IAU.HFD.2015.018/hfd_y07i2002

States, the European Union, and Turkey on water within the framework of and the legislation applied and the necessary regulations. Public waters are fully owned by the government. The principle of “polluter pays” for the protection and maintenance of water quality and the protection of its resources is included in the laws. Countries will have to establish new norms in Modern Water Law and International Water Law on how to protect and manage water resources on which war scenarios are produced. “Water Law Draft” in Turkey should be prepared considering these norms.

Keywords: *The United States Water Law, The European Union Water Law, Turkey Water Law, Water Resources, Water Resources Management, Water Law.*

Giriş

Gündelik yaşantımızın vazgeçilmez bir ögesi olarak suyun önemi sanayileşme ile başlayıp günümüze kadar gelen süreçte artış göstermektedir. Hızla artan ekonomik faaliyetler açısından da zaruri bir kaynak olması nedeni ile suyun hukuki boyutu da ulusal ve uluslararası alanda giderek daha önemli hale gelmektedir. Su Hukukunun ulusal boyuttaki düzenlemeleri ülkenin ait olduğu coğrafi bölgenin iklimsel ve jeolojik şartlarına göre belirlenir. Uluslararası düzenlemeler ise 2. Dünya Savaşı sonrasına kadar olan dönemde daha çok kıyıdaş devletlerin arasındaki ikili veya çok taraflı anlaşmalarla belirlenmiştir. 2. Dünya Savaşı'ndan sonra ise yaşanan su kıtlığı ve su kaynaklarından yararlanmaya ilişkin siyasi ihtilaflar nedeniyle Birleşmiş Milletler tarafından düzenlenmeye başlanmış ve 1977'de Birleşmiş Milletler Su Konferansı düzenlenmiştir³. 2010 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda su hakkı insan hakları kapsamına alınmış ve rapor 140'tan fazla ülke tarafından imzalanmıştır⁴. 1997 yılında Fas'ın Marakeş kentinde düzenlenerek başlayan Dünya Su Forumunun her bir Zirvesinde su ve çevre sağlığı, paylaşılan suyun yönetimi, suyun verimli kullanımı, atık su arıtımı ve su için akıllı teknolojiler gibi farklı gündem başlıkları öne çıkmıştır. Türkiye 2009 yılında bu organizasyonun 5. zirvesinin ev sahipliğini yapmıştır⁵. Tüm bu kuruluşlar tarafından yapılan konferanslar ve sunulan raporlar, su kaynaklarının karşı karşıya bulunduğu tehlikelere ve su kıtlığına dikkat çekmekte ve su yönetiminin su kirliliğinin

³ BİLEN, Ö, Türkiye'nin Su Gündemi, Su Yönetimi ve AB Su Politikaları, Ankara, 2008.

⁴ <https://un.org/es/comun/doc/symbol/A/RES/64/292>, 2013.

⁵ T.C. Kalkınma Bakanlığı, On Birinci Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2018.

de getirdiği olumsuzluklar nedeniyle küresel bir sorun olduğu sonucunu ortaya koymaktadırlar. Bu kapsamda Amerika Birleşik Devletleri ve su koruma hukukuna ilişkin uzun zamandır birçok yönerge kabul etmiş olan Avrupa Birliği'nin etkisi ile artık su hukuku başlı başına bir hukuk disiplini olarak kabul edilmektedir. Avrupa Birliği adaylık sürecinde olan Türkiye'nin uyumlulaştırma çalışmalarını devam ettirdiği önemli alanlardan biri de çevre alanıdır. Türk Hukuku açısından değerlendirildiğinde suların korunması konusunda gerek yasal gerek yasa altı düzeyde birçok düzenleme mevcut olmakla birlikte genel esas ve usulleri ortaya koyan ulusal bir su çerçeve yasası henüz bulunmamaktadır. Bu çalışmada Amerika Birleşik Devletleri, Avrupa Birliği ve Türk su hukuk sistemleri hakkında genel bilgi verilerek, Türk su hukukunun diğer ülke hukuk sistemleri karşısındaki durumunun değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

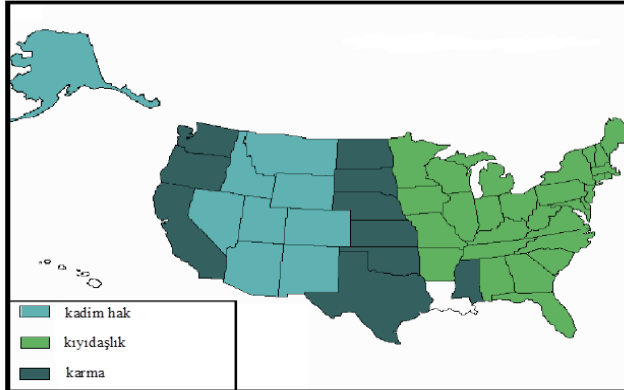
I. Yöntem

A. Amerika Birleşik Devletleri Su Hukukunun Genel Yapısı

Anglo-Sakson hukuk sistemine yakın olan Amerika Birleşik Devletleri hukuk sisteminde su hukukunun ilk ilkesi 'Kıyıdaşlık Doktrini'dir (Riparian Right Principle)⁴. Bu doktrine göre; *bir su kaynağını (örneğin göl, nehir, dere) kullanım hakkına sahip olabilmek için kıyısı bulunan arazinin maliki olmak gerekmektedir.* Ancak bu hak sahibine suyu biriktirme hakkını vermez, şöyle ki; hak sahibi suyun doğal akışından yararlanabilir, suyu faydalı amaçlar için kullanabilir ancak biriktiremez ve suyun nitelik veya niceliğini değiştiremez. Bu kural zaman içinde suyun başkalarına zarar vermeden kullanılabilceği şeklinde düzenlenmiştir. Kıyıdaşlık Doktrini var olan su miktarının ihtiyacı karşıladığı dönemlerde uygulanmış, ancak nüfus artışı ve sanayileşme ile birlikte ülkenin bütün bölgelerine uygun olmadığı anlaşılmıştır. Özellikle ABD'nin batısında mevcut su miktarını artırmanın yolları aranırken madencilik faaliyetlerinde madenciler arazi sahibi olmadıkları için su kullanımlarını Kıyıdaşlık Doktrini'ne dayandıramamışlar ve Kaliforniya'da 'Kadim Hak Doktrini'nin (Prior Appropriation Principle) kabul edilmesine öncülük etmişlerdir. Kadim Hak Doktrini'ne göre; *faydalı kullanım amacı ile (endüstriyel, tarımsal veya evsel) bir su kaynağından su alan ilk kişi o suyu bu amaçla kullanmaya devam etme hakkına da sahip olur*⁶.

⁴ AKTAŞ, M: Sınırtaşan Suların Ulaşım Dışı Kullanımının Hukuki Rejimi, DEÜ Doktora Tezi, İzmir, s.132-138,

Günümüzde Amerika Birleşik Devletleri'nde yüzeysel su kaynaklarının tahsisi ve kullanımı eyaletlerin yetki alanındadır. Kaynağın bulunduğu eyaletin yüzüncü meridyenin doğusunda veya batısında olmasına göre ülkede su hukuku iki kategoriye ayrılmaktadır. Doğuda yer alan eyaletlerin büyük kısmı su hukukunda Kıyıdaşlık Doktrinini uygularken, bazı eyaletler *su kullanım hakkının sabit bir yıla sınırlı olduğu ve merkezi bir kurumun iznine bağlı olan* 'Geliştirilmiş Kıyıdaşlık' (Regulated Riparianism) Doktrinini uygulamaktadır. Batıdaki eyaletlerin çoğu ise su hakkını hala kadim hak doktrinine dayandırmaktadır. Bunların dışında mevcut su potansiyelleri, coğrafi ve iklimsel koşullardaki farklılıklar nedeniyle her iki doktrinden de unsurlar ihtiva eden karma bir sistem uygulayan eyaletler de bulunmaktadır. Kıyıdaşlık Doktrinini, Amerika Birleşik Devletleri'nde yirmi dokuz eyalette uygulanmaktadır. Bu eyaletler: Alabama, Arkansas, Connecticut, Delaware, Florida, Georgia, Illinois, Indiana, Iowa, Kentucky, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Missouri, New Hampshire, New Jersey, New York, North Carolina, Ohio, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina, Tennessee, Vermont, Virginia, West Virginia, Wisconsin'dir. Kadim Hak Doktrinini ise dokuz eyalette uygulanmaktadır ki bu eyaletler; Alaska, Arizona, Idaho, Kolorado, Montana, Nevada, New Mexico, Utah ve Wyoming'dir⁷. Karma doktrin sistemin uygulandığı eyaletler ise Kaliforniya, Kansas, Mississippi, Nebraska, North Dakota, Oklahoma, Oregon, South Dakota, Texas ve Washington'dur (Şekil 1)⁸.



2004.

⁷ DAVID, H.G. Water Law in a Nutshell, West Publishing, St. Paul., 1997.

⁸ <http://academic.evergreen.edu/g/grossmaz/BINNEBBD/> 2014.

Şekil 1: Eyaletlerdeki Su Hukuku Doktrinleri

Amerika Birleşik Devletleri'nde yeraltı su kaynaklarının çoğu yüzey sularına bağlı olmasına rağmen eyaletlerin yeraltı sularını tahsis ve kullanım sistemleri yüzey suyu sistemlerinden farklılık göstermektedir. Bu kapsamda 'Mutlak Hakimiyet Doktrini', 'İlişkili Haklar Doktrini', 'Makul Kullanım Doktrini', 'Kadim Hak Doktrini' ve 'Yeniden Beyan Doktrini' kullanılmaktadır.

'Mutlak Hakimiyet Doktrini' veya 'İngiliz Doktrini' olarak da adlandırılan Mutlak Hakimiyet Doktrini (Absolute Ownership) uyarınca, bir arazi sahibi arazinin altındaki suyun da malikidir, dolayısıyla suyu dilediği zaman ve dilediği amaçla kullanabilir ayrıca satış yahut kiralama gibi tasarruflarda da bulunabilir. Çoğu eyalet, su kaynaklarından kötü niyetle su çekilmesinin önüne geçilemeyeceği için bu doktrini reddetmekle birlikte, Connecticut, Georgia, Indiana, Louisiana, Maine, Massachusetts, Minnesota, Mississippi, Rhode Island, Texas, and Vermont'da bu yöntem uygulanmaktadır⁹.

'Bağlantılı Haklar Doktrini' (Correlative Rights Rule), Mutlak Hakimiyet Doktrini gibi toprak mülkiyetine dayalı olarak yeraltı suyundaki hakları belirler. Bununla birlikte, fark, aynı kaynağın üzerindeki arazi sahiplerinin, yeraltı suyu için mutlak veya sınırsız hakka sahip olmalarından ziyade, her birinin kullanabileceği su miktarının arazilerinin yüzölçümü ile sınırlı olmasıdır. Bu doktrini uygulayan eyaletler: Arkansas, California, Iowa, Minnesota, Oklahoma ve Vermont'tır.

Bazı eyaletler ise suyun makul amaçlar için kullanılmasına öncelik veren ve suyun çıktığı arazide kullanılmasını zorunlu kılan 'Makul Kullanım Doktrini' (Reasonable Use Rule)'ni benimsemişlerdir. Bu doktrinde arazi sahibi arazinin altındaki suyun da malikidir, bu sebep ile Mutlak hakimiyet doktrininin değişik bir şekli olarak düşünülebilir. Makul Kullanım Doktrini Alabama, Arizona, Delaware, Illinois, Kentucky, Kuzey Carolina, Maryland, Michigan, Missouri, New Hampshire, New Jersey, New York, Oklahoma, Pensilvanya, Virginia ve Batı Virginia'da kullanılmaktadır⁷.

Batıdaki eyaletlerin çoğu yeraltı suları için de önceden bahsettiğimiz

⁹ <https://nationalaglawcenter.org/overview/water-law/2020>.

'Kadim Hak Doktrini (Prior Appropriation Principle)'ni benimsenmiştir. Yüzey suyu sistemine benzer şekilde, suyu bir yeraltı suyu kaynağından faydalı bir şekilde kullanan ilk arazi sahibine, sonraki kullanıcılara göre öncelik verilir. Suyun taşınması, hak satışı ya da devri mümkündür⁸. Bugün birçok eyalet, bu doktrini yüzey suyu izin sistemine benzer bir izin sistemi ile değiştirmiştir.

Son olarak, Ohio ve Wisconsin, su kullanımının uygun olup olmadığını belirlemek için çeşitli faktörleri içeren 'Yeniden Beyan Doktrini (Restatement of Torts)'ni kullanmaktadır. Bu doktrine göre; yeraltı suyunun çekilmesi arazi sahibine ve su kaynağına zarar vermedikçe arazi sahibi, başka birinin su kullanımına müdahale edemez¹⁰.

Bazı eyaletler de karma uygulamalar benimsemiştir. Örneğin; Wyoming, yeraltı suları için Kadim Hak Doktrini ile birlikte Makul Kullanım Doktrinini kullanırken, Nebraska, Bağlantılı Haklar Doktrini ve Makul Kullanım Doktrinini birlikte kullanmaktadır.

Eyaletler düzeyinde şekillenen Amerika Birleşik Devletleri su hukuku sistemi söz konusu suyun kullanımında kamunun menfaat ve ihtiyaçlarına ilişkin konuları eyaletlerin yetki alanından çıkarmış ve federal koruma esasını benimsemiştir. Kamusal Su Hakları; Seyrüsefer Hakkı, Kamu Güven Doktrini ve Mahfuz Federal Su Doktrini gibi kategorilere ayrılır.

Seyrüsefer Hakkı (Navigation) Amerika Birleşik Devletleri su hukuku tarihindeki en eski kamu hakkıdır ve federal yetki kanununun ticaret hükmünün bir uzantısı olarak su yollarının ticari seyrüseferde kullanılmasına ilişkin kuralları düzenler.

Ancak günümüzde pek çok eyalette, halkın suları kullanma hakkı, ticari seyrüseferin ötesine geçmiş ve suların tanımı gezinti tekneleri tarafından kullanılan su yollarını da içerecek şekilde genişletilerek, rekreasyonel amaçlı halka açık suların sayısı da artırılmıştır⁵.

Kamu Güveni Doktrini (Public Trust Doctrine) ise Roma hukukuna dayanan ve seyrüsefere elverişli suların kamu yararı için süresiz olarak korunduğunu ve kamusal amaç olmaksızın devredilemeyeceğini kabul eden bir hukuk

¹⁰HUTCHINS W.A/ STEELE A.H. "Basic water rights, doctrines and their implications for river basin development". Law and Contemporary Problems, Cilt 22 sayı 2, s.276-300, 1957.

doktrinidir. Bu doktrin Kaliforniya’da eyaletin en büyük gölü olan Mono Gölü’nün su beslemesi Los Angeles havzasına yönlendirildiğinde özel su haklarının sınırlandırılmasının gündeme gelmesi ile oluşturulmuştur. Bazı eyaletler bu doktrini değişen şekillerde yorumlamış ve suları “gezilebilir sular” veya “devletin suları” şeklinde tanımlamışlardır⁷.

Amerika Birleşik Devletleri’nde kamu arazileri belli bir amaçla tahsis edildiğinde bu amaca ulaşmak için gereken su hakkı da tahsis edilmiş olur. Örneğin, ulusal ormanlar tahsis edildiğinde, havza koruması ve kereste hasadı için ayrılmış su hakkı da tahsis edilmiştir. Milli parklar ve anıtlar, ulusal yaban hayatı sığınakları, vahşi ve manzaralı nehirler ve ulusal rekreasyon alanları, Kızılderili bölgelerinin hepsinde su hakları saklıdır. Mahfuz Federal Su Hakları olarak adlandırılan bu doktrin 1908 yılında görülen Winters-Birleşik Devletler arasındaki davanın Fort Belknap’taki yerlilerin orada yaşayan kişilerden öncelikli su kullanım hakkına sahip oldukları yönündeki kararı ile uygulanmaya başlanmıştır. McCarran değişikliği uyarınca, federal hükümet su haklarına hükmetme dokunulmazlığından feragat etmiş ve su yönetimine ilişkin karar verme yetkisini eyaletlere vermiştir. Bu doktrine göre, su hakkı tahsis yapıldığı tarihte başlar. Tahsisten önce edinilen haklar, saklı haklar üzerinde önceliğe sahiptir. Federal hak, kullanılmama nedeniyle terk edilemez veya kaybedilemez. Kullanılmayan bir hak iddia edilirse tahsis yapıldıktan sonra hak sahiplerinden su istenebilir¹¹.

Batı eyaletlerinde, ilk su hakkı tahsisi veya hakta yapılan değişiklikler kamu yararı incelemesini yasal olarak zorunlu kılar, bir idari kurumdan ödenek iznini gerektirir ve bu iznin yalnızca önerilen ödeneğin kamu yararına veya kamu refahına uygun olması durumunda verilmesine izin verir. Geçmişte kamu yararı kriterini hak sahibinin su kullanımından ekonomik olarak faydalanması karşılıken, günümüzde bu kriterleri çevresel ve kümülatif diğer kamusal kaygıları içerecek şekilde genişletilmiştir.

Su hukuku açısından özetle, Amerika Birleşik Devletleri’nde eyalet hukuk düzenlerinin suyun kullanımını düzenledikleri, federal devletin ise su kaynaklarına finansal destek sağladığı, kamusal alanlara ilişkin protokolleri belirlediği, çevre düzenlemelerini yaptığı ve su paylaşımı konusunda karar verici olduğu sonucu çıkarılmaktadır.

¹¹http://www.waterplan.water.ca.gov/docs/cwpu2009/0310final/v4c21a03_cwp2009.pdf

Amerika Birleşik Devletleri'nde su kirliliği yasası ihlal ve ihmal gibi sebeplerle son derecede karmaşık olmakla birlikte dayanağı Temiz Su Yasası (Clean Water Act) olan federal ve eyalet tüzük ve düzenlemelerinden oluşan birbiriyle bağlantılı bir ağ içerir. Temiz Su Yasası'nın amacı; ulusal suların fizisel, kimyasal ve biyolojik bütünlüğünü sağlamak ve sürdürmek şeklinde özetlenebilir. Genel hatları itibarı ile Temiz Su Yasası yüzeysel su kirliliğine ilişkin düzenlemeler içermekte, yeraltı sularına ilişkin doğrudan uygunabilir hükümler kanunda yer almamaktadır. Bu amaçla; Güvenli İçme Suyu Kanunu (Safe Drinking Water Act) yeraltı suyu kalitesinin korunmasına ilişkin düzenlemeleri içerirken, Kaynak Koruma ve İyileştirme Kanunu (The Resource Conservation and Recovery Act) da yeraltı sularının kirliliğine ilişkin düzenlemeleri içermektedir¹².

Amerika Birleşik Devletleri su hukukunda bir diğer konu komşu Meksika ve Kanada ile yaşanan anlaşmazlıklardan doğan sınıraşan sular konusudur. Bu bağlamda yukarı kıyıdaş olması nedeniyle Amerika Birleşik Devletleri geçmişte Meksika'ya karşı mutlak hakimiyet doktrinini savunurken, günümüzde adil kullanım doktrinini savunmaktadır.

B. Avrupa Birliği Su Hukukunun Genel Yapısı

Avrupa Birliği su politikası üç dönem boyunca değişikliğe uğramıştır. 1973-1986 yılları arasındaki ilk dönemde Avrupa Komisyonu'nca hazırlanan ve yüzeysel ve yer altı sularında tehlikeli maddelerin deşarjı, "balık yaşamını desteklemek için korunmaya veya iyileştirmeye ihtiyaç duyan tatlı sular" gibi çeşitli konulara ilişkin hükümleri içeren ilk direktif kabul edilmiştir. 1987'den itibaren başlayan ikinci dönemde, Kentsel Atık Su, Su Arıtma Direktifi ve Nitrat Direktifleri çıkarılmıştır. 1993-2000 yılları arasındaki üçüncü dönemde ise revize edilen İçme Suyu Direktifi Ve Kirliliğin Entegre Olarak Önlenmesi ve Kontrolü Direktifleri kabul edilmiş ve sanayi tesislerine teknoloji kıstasları getirilmiştir.

Çok sayıda dağılık direktiften oluşan Avrupa Birliği su hukuku tam adı "Topluluğun su politikası alanındaki tedbirlerine hukuki bir çerçeve oluşturmaya yönelik direktif" olan ve 2000 yılında Parlamento ve Konsey tarafından ortak karar prosedürü ile kabul edilen Su Çerçeve Direktifi (SÇD) (Water Framework Directive (WFD)) ile tek bir çatı altında

¹²TARLOCK A.D/ JAMES N.C.Jr./ DAVID H.G/ REED D. Water Resource Management: A, Casebook in Law and Public Policy. s. 689, 2009.

birleştirilmiştir¹³.

2020 yılında revize edilen İçme suyu direktifi insan tüketimine yönelik su için kalite standartlarını tanımlamaktadır. Bu direktifle üye ülkeler kendi bölgelerine ait içme suyunun kalitesini hem tüketicilere düzenli olarak bildirmekle, hem de her üç yılda bir Komisyon'a rapor etmekle yükümlüdür.

Kentsel Atık Su Arıtma Direktifi, çevreyi kentsel ve sanayi atık sudeşarjlarının olumsuz etkilerinden korumayı amaçlamaktadır. Yönerge, kentsel atık suların toplanması, arıtılması ve boşaltılması için asgari standartları ve zaman çizelgelerini belirlemekte, atıkların denize boşaltılmasının aşamalı olarak kaldırılmasını gerektirmektedir. Komisyon, arıtılmış atık suyun tarımsal sulama için yeniden kullanımını kolaylaştırarak su kıtlığını daha iyi önlemek amacı ile bu yönergeyi güncellemeyi planlamaktadır¹².

Nitrat Direktifi, suları tarımsal kaynaklı nitrat kirliliğinden korumayı amaçlamaktadır. Üye ülkeler tamamlayıcı bir düzenleme ile her dört yılda bir Komisyona, tarım uygulamalarının kodlarını, nitrata karşı savunmasız bölgelerini (nitrate vulnerable zones (NVZ)) ve suya ilişkin eylem programlarının özetini içeren bir rapor sunmak zorundadır. Hem direktif hem de yönetmelik içme suyunu korumayı ve ötrofikasyondan kaynaklanan hasarları önlemeyi amaçlamaktadır. Mayıs 2018'de Komisyon, son yirmi yılda tarımdan kaynaklanan nitratların neden olduğu su kirliliğinin Avrupa'da azaldığını, ancak endişe verici bölgelerin hala bulunduğunu ve daha güçlü eylem planlarına ihtiyaç duyulduğunu vurguladığı raporunu yayınlamıştır.

Kirliliğin Entegre Olarak Önlenmesi ve Kontrolü Direktifi, sular için risk oluşturan 33 öncelikli maddenin ve yüzey sularındaki diğer sekiz kirleticinin konsantrasyonlarına ilişkin sınırları belirler. Mevcut listeye sonradan 12 yeni madde eklenmiş ve Komisyon'a, öncelikli maddeler listesinin gelecekteki incelemelerini oluşturmak amacı ile tüm üye ülkelerde izlenecek ek bir madde listesi (izleme listesi) oluşturma yükümlülüğü getirilmiştir¹⁴.

¹³ Güneş A.M. Avrupa Birliği Su Çerçeve Direktifi ve Türk Su Hukuku. Yeditepe Üniversitesi Dergisi, Cilt 7 sayı 2, s. 1-17. 2010.

¹⁴ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/74/water-protection-and-management> 2020.

Su Çerçeve Direktifi'nin 17. maddesinde yer alan Yeraltı Suları Direktifi'ne göre, tehlikeli maddeler için limit değerleri (Avrupa Birliği mevzuatı tarafından limitleri belirlenen nitratlar ve pestisitler hariç) üye ülkeler kendileri belirler.

Yüzme Suyu Direktifi, yüzme suyunun izlenmesi ve sınıflandırılması (dört kategoride) için hükümler belirleyerek ve halkı bu konuda bilgilendirerek halk sağlığını ve çevre korumasını geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Yüzme sezonu boyunca üye ülkeler, her yüzme suyu sahasında ayda bir kez sudan numune almak ve en az iki spesifik bakteri konsantrasyonunu değerlendirmek ve "yüzme suyu profilleri" aracılığıyla halkı bilgilendirmek zorundadır. Yüzme suyu sınıflandırması ve her türlü yüzme yasağı hakkında halkı bilgilendirmek için standart bir sembol vardır. Yüzme suyunun kalitesine ilişkin bir özet rapor, Komisyon ve Avrupa Çevre Ajansı (European Environment Agency (EEA)) tarafından yıllık olarak yayınlanmaktadır¹².

Su Çerçeve Direktifi, suyun ticari bir mal olmadığı hükmü ile başlamakta ve yukarıda sözü geçen spesifik mevzuatlar ve uluslararası anlaşmalarla tamamlanmaktadır. Su Çerçeve Direktifi, yüzeysel su kaynaklarının, geçiş sularının, kıyı sularının ve yeraltı su kaynaklarının korunması, su kirliliğinin önlenmesi ve azaltılması, sürdürülebilir su kullanımının teşvik edilmesi, sel ve kuraklık etkisinin azaltılması ilkelerini benimseyen bütüncül bir akış açısı sergilemektedir. Su Çerçeve Direktifi'nin yüzey suları ve yer altı suları için öngördüğü su yönetimi modeli havza bazında yönetim modelidir. Bu modele göre, idari veya politik sınırlara göre belirlenen bir idari yapılanma değil, doğal, coğrafi ve hidrolojik özelliklere göre oluşturulan tek bir birim söz konusudur. Direktifin 3. maddesi bu bağlamda, üye ülkeleri kendi toprakları içindeki su havzalarını belirlemek ve her bir su havzası için direktifin amaçlarını esas alan bir nehir havza bölgesi oluşturmakla yükümlü kılmaktadır. Ayrıca, birden çok ülkenin toprağından geçen küçük havzalar için uluslararası tek bir nehir havza bölgesinin oluşturulabileceğinden söz edilmektedir. Su Çerçeve Direktifi'nin 4. maddesinde yüzeysel sular, yeraltı suları ve korunmuş alanlarına ait geçerli olacak hedefler herbiri ayrı ayrı ele alınmaktadır. 5-8. maddeleri suların analizi ve izlenmesi konusundaki kapsamlı düzenlemeleri içermektedir. Bu amaçla 5. madde'de, nehir havza bölgelerinin analizine, insan aktivitelerinin sular üzerindeki etkisinin denetlenmesine ve direktifte belirlenen hedeflere göre su kullanımının

analizinin yapılmasına ilişkin hususlar düzenlenmektedir. 6. madde ile korunan alanlar tüzüğü oluşturulmakta, 7. madde de ise insani kullanım amaçlı suları belirleyen hükümler yer almaktadır. Son olarak, 8. madde yerüstü ve yeraltı sularının durumunun izlenmesi amacıyla üye ülkeleri program oluşturmakla mükellef kılmaktadır. Su Çerçeve Direktifi'nin 9. maddesi kirleten öder ilkesi uyarınca üye ülkeleri su hizmeti bedelinin ödenmesi ile 11. maddesi ise üye ülkeleri 4. maddede geçen hedeflerin gerçekleştirilmesi için her bir nehir havza bölgesi veya uluslararası nehir havza bölgelerinin kendi topraklarındaki kısmı için önlemler programı hazırlamakla yükümlü kılmaktadır. Direktifte belirlenen hedeflerin gerçekleştirilebilmesine yönelik idari düzenlemelere ilişkin hükümler de 3. maddenin ilgili fıkralarında yer almaktadır¹⁵.

Su Çerçeve Direktifi ile getirilen düzenlemeler sınıraşan suları da kapsamakta olup fark gözetilmeksizin üye ülkelerde uygulanması öngörülmektedir. Sınıraşan su konusu ile ilgili hükümler; giriş bölümünün 35. maddesinde ve 13. maddede yer almaktadır. Sözü geçen maddeler de sınırı aşan suların söz konusu olduğu durumlarda ilgili ülkeler uluslararası bir nehir havza bölgesi oluşturmak ve bu bölge için yetkili bir otorite belirlemekle yükümlü kılınmaktadır¹³.

C. Türk Su Hukukunun Genel Yapısı

Türkiye'de sular hakkında kanun gibi bazı düzenlemeler 1920'li yıllarda kabul edilmiştir. Ancak ilk detaylı Anayasa olan 1924 Anayasası'nda, su kaynaklarına ve suların kullanma biçimine ilişkin herhangi bir kural bulunmamaktadır. 1961 Anayasası'nda 'Tabii Servet ve Kaynakların Aranması ve İşletilmesi'ne ilişkin kural suları özel mülkiyet konusundan çıkarmış, 1982 Anayasası'nda ise 1961 Anayasası'na paralel bir düzenleme ile birlikte ayrı olarak özel şirketler eliyle doğal kaynakların aranması ve işletilmesi kolaylığı sağlanmıştır. 4721 sayılı Medeni Kanunda sular; genel sular, özel mülkiyet ve özel hukuk konusu olan sular olarak ikiye ayrılmıştır. Genel sular; özel mülkiyete konu olmayıp, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan, örneğin; denizler, göller, akarsular ve yeraltı sularıdır. Genel sulardan herkes kadim hakkı ihmal etmeden yararlanma hakkına sahiptir. Özel mülkiyet ve özel hukuk konusu olan sular ise Medeni Kanunda arazinin ayrılmaz parçası kabul edilmiş ve arazi sahibinin mülkiyetinde olan kaynaklar, gözeler ve bunlara benzeyen sular

¹⁵ GÜNEŞ A. M. Avrupa Birliği Çevre Hukuku, 12 Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011.

olarak tanımlanmıştır. Medeni Kanunla ayrıca bu suların mülkiyet, irtifak ve kullanma hakları da düzenlenmiş ve tapu sicili esasına tabi tutulmuştur¹⁶.

Hususi olarak suları konu edinen hukuki düzenlemeleri yasalar ve tüzük, yönetmelik, tebliğ v.s. gibi yasa altı düzenlemeler olarak ikiye ayırmak gerekir. 1926 yılında kabul edilen 831 sayılı Sular Hakkında Kanun, kent, kasaba ve köylerde kamu gereksinimini karşılayan suların tedarik ve yönetimine yönelik hükümler içermektedir. 1960 yılında kabul edilen 167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun, yer altı sularının araştırılması, kullanılması, korunması ve mülkiyetine ilişkin hükümlere yer vermektedir. Bu kanunların dışında 1930 yılında kabul edilen 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 1953 yılında kabul edilen 6200 sayılı Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun, 1971 yılında kabul edilen 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu, 1981 yılında kabul edilen 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü (İSKİ) Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunu, 1982 yılında kabul edilen 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu ve aynı yıl kabul edilen 2674 sayılı Karasuları Kanunu, 1990 yılında kabul edilen 3621 sayılı Kıyı kanunu, 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2007 yılında kabul edilen Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu suları konu edinen Türk hukukundaki diğer bazı yasal düzenlemelerdir. Suların korunmasına ve yönetimine ilişkin hükümlere yer veren yasa altı düzenlemeler ise özellikle 2004 yılından sonra Avrupa Birliği mevzuatına uyum çalışmaları kapsamında hazırlanan düzenlemelerdir. 1961 yılında kabul edilen ve Yeraltı Suları Hakkında Kanunun uygulanışını gösteren 1465 sayılı Yeraltı Suları Tüzüğü halen yürürlükte olup yeraltı suları işletme sahalarına ilişkin düzenlemeleri içermektedir.

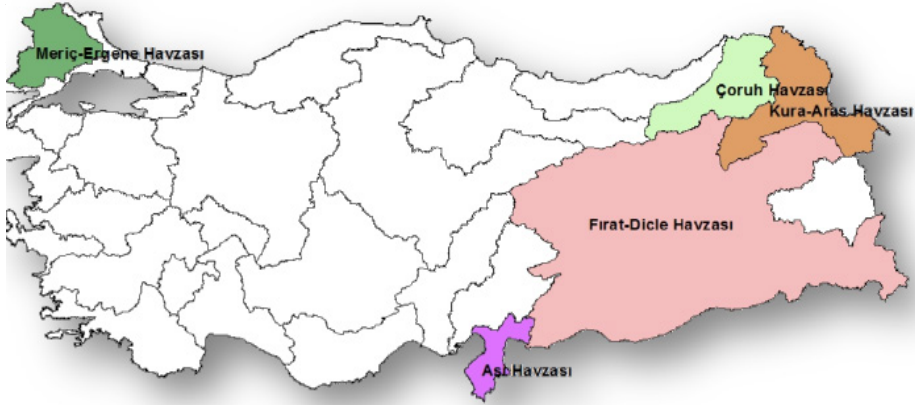
Su kirliliğinin önlenmesi ve kontrolüne ilişkin yönetmeliklerinin başlıcaları; 2004 yılında yürürlüğe giren Su Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği, aynı yıl kabul edilen Tarımsal Kaynaklı Nitrat Kirliliğini Karşı Suların Korunması Yönetmeliği, 2005 yılında yürürlüğe giren Tehlikeli Maddelerin Su ve Çevresinde Neden Olduğu Kirliliğin Kontrolü Yönetmeliği ve İnsani Tüketim Amaçlı Sular Hakkında Yönetmeliği'dir.

Yönetmeliklerin uygulanması amacıyla kabul edilen tebliğlerin başlıcaları ise 2009 ve 2010 yıllarında kabul edilmiş olup daha önce kabul edilen

¹⁶www.imo.org.tr/ İnşaat Mühendisleri Odası Su Hakkı Raporu

tebliğlerin yerini almışlardır. Bu tebliğlerin başlıcaları: Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği İdari Usuller Tebliği, Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği Numune Alma ve Analiz Metodları Tebliği, Kentsel Atıksu Arıtımı Yönetmeliği Hassas ve Az Hassas Su Alanları Tebliği, Atıksu Arıtma Tesisleri Teknik Usuller Tebliği’leridir.

Tüm bu düzenlemeler dikkate alındığında Türk su hukukundaki kanunların genel ve bütüncül bir çerçeveden yoksun olduğu görülmektedir. Ayrıca Türkiye’de su yönetimini gerçekleştirmekle görevli 10’un üzerinde kurum olması da yetki kargaşasına neden olmaktadır. Avrupa Birliğine adaylık sürecinde olan ve bu nedenle ulusal mevzuatını Avrupa Birliği mevzuatı ile uyumlulaştırma yükümlülüğü altında bulunan Türkiye’ye ilişkin Avrupa Komisyonu’nun 2020 yılına ait ilerleme raporunda, özellikle atık su arıtımı ve mevzuat uyumu kapasitesinin artırılması konularında biraz ilerleme sağlandığı ancak uygulamada hala zayıf kaldığı ifade edilmektedir.



Şekil 2: Türkiye’nin Sınıraşan Havzaları

¹⁷ Havza Yönetimi ve Su Bilgi Sistemi Çalışma Grubu Raporu HYSBSÇGR), T.C. Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Ormanlık ve Su Şûrası, 2012, s. 5.

Sınıraşan havzalarının bir kısmında yukarı paydaş bir kısmında ise aşağı kıyıdaş konumunda bulunan Türkiye bu konuda *'her ülke sınıraşan nehirlerden aşağı kıyıdaş ülkelere zarar vermemek şartı ile faydalanma hakkına sahiptir'* ilkesini benimsemektedir. Sınıraşan sular politikasının Dış İşleri Bakanlığı tarafından oluşturulan diğer ilkeleri; suyun yararlarının paylaşılması, hakça, akılcı ve etkin biçimde kullanılması ve sorunlara kıyıdaş ülkeler arasında çözüm bulunup aracı ülkelerin girişimlerinin kabul edilmemesi olarak sıralanabilir.

II. Sonuç

Amerika Birleşik Devletleri su hukukunda su kaynaklarının yönetilmesinde ve kurumsal yapıda her bir eyaletin kendi hukuk düzeni olmakla birlikte Fedaral Devletin düzenlemesine tabi esaslar da bulunmaktadır. Mevcut su potansiyelleri, coğrafi ve iklimsel koşullardaki değişiklikler nedeni ile farklı eyaletlerde yüzeysel ve yeraltı sularının kullanımlarına ilişkin farklı doktrinler uygulanmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri ayrıca, komşu Meksika ve Kanada ile olan sınıraşan su sorununu anlaşmalarla çözüme kavuşturmuştur.

Avrupa Birliği su hukuku üç dönem boyunca değişikliğe uğramış ve bu dönemlerde çok sayıda dağınık direktiften oluşmuşken, günümüzde 2000 yılında kabul edilen Su Çerçeve Direktifi ile tek bir çatı altında birleşmiştir. Su Çerçeve Direktifi, yüzeysel, yeraltı, geçiş ve kıyı sularına ilişkin hükümlerin yanısıra sınıraşan suların yönetimine ilişkin düzenlemeler de içermektedir.

Türk su hukukunda suların korunması ve yönetimine ilişkin genel esas ve usulleri ortaya koyan ulusal bir su yasası mevcut değildir. Türkiye'de su mevzuatı ve konuya ilişkin kurumlar dağınık bir görünüm arz etmektedir. Avrupa Birliği adaylık sürecinde olan Türkiye'nin Su Çerçeve Direktifi'ni esas alarak oluşturacağı bir çerçeve su yasası ile su kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanabilmesi oldukça önemlidir.

Kaynakça

[1] BİLEN, Özden: Türkiye'nin Su Gündemi, Su Yönetimi ve AB Su Politikaları, Ankara, 2008.

[2] <https://un.org/es/comun/doc/symbol/A/RES/64/292>, 2013 (Erişim

tarihi: 20.03.2020)

[3] T.C. Kalkınma Bakanlığı, On Birinci Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2018.

[4] AKTAŞ, M: Sınıraşan Suların Ulaşım Dışı Kullanımının Hukuki Rejimi, DEÜ Doktora Tezi, İzmir 2004.

[5] DAVID, G.: Water Law in a Nutshell, (3rd ed. pp.7) West Publishing, St. Paul., 1997.

[6]<http://academic.evergreen.edu/g/grossmaz/BINNEBBB/> (Erişim tarihi: 20.03.2020)

[7]<https://nationalaglawcenter.org/overview/water-law/> (Erişim tarihi: 20.03.2020)

[8] HUTCHINS Wells A./ STEELE Harry A.: *Basic water rights and doctrines and their implications for river basin development*. 22 Law and Contemporary Problems ss. 276-300, 1957.

[9]http://www.waterplan.water.ca.gov/docs/cwpu2009/0310final/v4c21a03_cwpu2009.pdf (Erişim tarihi: 20.03.2020)

[10] TARLOCK, Dan/ CORBRIDGE, James / DAVID, Getches/ REED, Benson: *Water resources development-law and legislation*. Water Resource Management: A, Casebook in Law and Public Policy. Thomson Reuters Foundation Press, New York, 6th ed., 2009.

[11] GÜNEŞ, Ahmet: Avrupa Birliği Su Çerçeve Direktifi ve Türk Su Hukuku. *Yeditepe Üniversitesi Dergisi*, Cilt 7 sayı 2, 2010. s. 1-17.

[12]<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/74/water-protection-and-management> (Erişim tarihi: 20.03.2020)

[13] GÜNEŞ, Ahmet: Avrupa Birliği Çevre Hukuku, 12 Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011.

[14]www.imo.org.tr/İnşaat Mühendisleri Odası Su Hakkı Raporu (Erişim tarihi: 20.03.2020)

[15]Havza Yönetimi ve Su Bilgi Sistemi Çalışma Grubu Raporu (HYSBSCGR), T.C. Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Ormancılık ve Su Şûrası, 2012, s. 5.